

VAASAN YLIOPISTO
FILOSOFINEN TIEDEKUNTA

Tarja Hautamäki

YKSITYISEN TURVALLISUUSALAN VALVONTA

Julkisoikeuden
lensiaatintutkimus

VAASA 2011

SISÄLLYSLUETTELO

LYHENTEET	5
TIIVISTELMÄ	9
I JOHDANTO	11
1. Turvallisuusalan toimijat ja tehtävät sekä tutkimuskohteen rajaus	13
2. Tutkimustehtävä	17
3. Tutkimuksen ala ja metodi	19
4. Keskeiset lähteet ja hermeneuttinen malli	23
5. Tutkimuksen keskeinen sisältö	24
II TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA	26
1. Käsitys turvallisuudesta	26
1.1. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen	29
1.2. Turvallisuus-perusoikeuden oikeusvaikutussuhteet ja tasot	35
2. Turvallisuuden tarve ja turvallisuustietoisuuden lisääntyminen	37
3. Mitä yksityistämisellä tarkoitetaan	40
4. Valvonta-käsitteen sisältö	42
5. Valvontaa toteuttava järjestelmä	46
III TURVALLISUUSALAN YKSITYISTÄMINEN	54
1. Yksityistämistä edistävät toimenpiteet	54
1.1. Julkisen hallinnon muutokset Suomessa	54
1.2. Urbaani turvallisuuspolitiikka ja rikollisuuden ehkäisyn strategiat	59
1.3. Euroopan yhteisön lainsäädäntö ja Euroopan Unionin strategiat	60
1.4. Yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntö Suomessa	64
2. Oikeudelliset edellytykset ja rajoitukset	66
2.1. Perusoikeuksien turvaaminen ja julkinen valta	66
2.2. Julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä ja julkinen palvelutehtävä	69
2.3. Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet	74

3. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle	78
3.1. Voimakeinojen käyttö	80
3.2. Merkittävän julkisen vallan käyttö	83
3.3. Järjestys ja turvallisuus – yleinen järjestys ja turvallisuus	85
4. Yksityistämisen nelitasoinen malli turvallisuusalalla	87

IV VALVONNAN TOTEUTTAMINEN 94

1. Valvontaprosessit ja valvonnan funktiot	94
2. Yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisen toiminnan valvonta	95
3. Yksityisen turvallisuusalan valvonta hallinnon keinoin	100
3.1. Preventiivinen hallintovalvonta	102
3.1.1. Yksityistä turvallisuusalaa koskevien lupien funktiot	106
3.1.2. Vartioimisliikelupa	110
3.1.3. Henkilökohtaiset ammatinharjoittamisluvat	111
3.2. Hallinnollisen tiedon kokoaminen yksityisen turvallisuusalan toiminnasta	118
3.2.1. Ilmoitukset	120
3.2.2. Henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä turvallisuusalan valvontatiedot	124
3.2.3. Ammattitaidon valvonta	125
3.2.4. Turvallisuusjärjestelyjen ja vartioimisliikkeen tarkastus	127
3.3. Repressiivinen hallintovalvonta	130
4. Yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäinen valvonta	133
4.1. Sisäinen laillisuusvalvonta	136
4.2. Sisäinen tarkastus	137
5. Yksityisen turvallisuusalan valvonta repressiivisen oikeussuojan ja kuluttajansuojan keinoin	137
5.1. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä	138
5.1.1. Oikaisumenettely	141
5.1.2. Muutoksenhaku	142
5.1.3. Yleinen laillisuusvalvonta	144
5.1.4. Virkavastuun toteuttaminen	151
5.2. Kuluttajansuoja	153

V JOHTOPÄÄTÖKSET	158
1. Yksityistä turvallisuusalaa valvovat verkostot	158
2. Yksityistämisen haasteet	160
LÄHDELUETTELO	164

KUVIOLUETTELO

Kuvio 1. Tutkimuksessa käsitelty keskeiset asiat ja niiden väliset suhteet.	25
Kuvio 2. Turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteet ja tasot.	36
Kuvio 3. Valvonnan tyypittely Flamholtzin (1996: 8) mukaan.	48
Kuvio 4. Valvontajärjestelmän yleinen malli Flamholtzin (1996: 16) mukaan.	50
Kuvio 5. Julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan suhteet Huhtasen (2005: 132) mukaan.	72
Kuvio 6. Organisatoris-funktionaalisen yksityistämisen piirteet turvallisuusosalalla.	93
Kuvio 7. Yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan hallintovalvonnallisen tiedon kokoamisesta vastaava verkosto.	119
Kuvio 8. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä.	139

TAULUKKOLUETTELO

Taulukko 1. Suomen valtion sisäisestä turvallisuudesta vastaavat toimijat.	14
Taulukko 2. Julkista tehtävää määrittävät kriteerit Sarjan (2010: 27) mukaan ja niiden toteutuminen yksityisellä turvallisuusosalalla.	71
Taulukko 3. Yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyvät organisatorisen ja funktionaalisen yksityistämisen piirteet.	91
Taulukko 4. Yksityistä turvallisuusalaa koskevat luvat ja lupia myöntävät viranomaiset.	104
Taulukko 5. Yksityistä turvallisuusalaa sääntelevien lupien funktiot.	107
Taulukko 6. Järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan toimialueet, tehtävät, toimivalta ja voimankäyttövälineet.	113
Taulukko 7. Yksityisen turvallisuusalan legitimaatioiden edellyttämät vähimmäiskoulutusvaatimukset.	114
Taulukko 8. Henkilökohtaisten ammatinharjoittamislupien peruuttamisesta vastaavat viranomaiset ja peruuttamisen perusteet.	131
Taulukko 9. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 46 §:n mukaiset perusteet, joiden nojalla Poliisihallitus voi peruuttaa vartioimisliikeluvan.	132

LYHENTEET

A	Asetus
AOA	Apulaisoikeusasiamies
ECR	European Court Reports
EOA	Eduskunnan oikeusasiamies
EOAK	Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus
EIOS	Euroopan ihmisoikeussopimus SopS n:o 19/1990
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
em.	edellä mainittu
EN	Euroopan neuvosto
EU	Euroopan unioni
ETY	Euroopan talousyhteistö
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
EY	Euroopan yhteisö
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HAO	Hallinto-oikeus
HaV	Hallintovaliokunta
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HetiL	Henkilötietolaki 22.4.1999/523
HL	Hallintolaki 6.6.2003/434
HLL	Hallintolainkäyttölaki 26.7.1997/586
jv	järjestyksenvalvoja
JVL	Laki järjestyksenvalvojista 22.4.1999/533
JärjL	Järjestyslaki 27.6.2003/612
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
KM	Komiteanmietintö
KRIL	Kuluttajariitalautakunta
KSL	Kuluttajansuojalaki 20.1.1978/38
KokL	Kokoontumislaki 22.4.1999/530

KP-oikeudet	Kansalais- ja poliittiset oikeudet
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus SopS n:o 8/1976
KTM	Kauppa- ja teollisuusministeriö
KulutusTurvL	Laki kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta 30.1.2004/75
KVAL	Kuluttajavalituslautakunta
L	Laki
LYTP	Laki yksityisistä turvallisuuspalveluista 12.4.2002/282
MaRaL	Laki majoitus- ja ravitsemistoiminnasta 28.4.2006/308
MRA	Maankäyttö- ja rakennusasetus 10.9.1999/895
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 5.2.1999/132
NPM	New Public Management
p	Päätös
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OPH	Opetushallitus
OPM	Opetusministeriö
OYL	Osakeyhtiölaki 21.6.2006/624
PeV	Perustuslakivaliokunta
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Suomen perustuslaki 11.6.1999/731
PolL	Poliisilaki 7.4.1995/493
SM	Sisäasiainministeriö
SMA	Sisäasiainministeriön asetus
SopMenL	Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa 22.12.1978/1061
SopS	Sopimussarja
SPR	Suomen Punainen Risti
Tp.	Tilapäinen
TSS-oikeudet	Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet
Tukes	Turvatekniikan keskus
TVastuuL	Tuotevastuulaki 17.8.1990/694

UlkL	Ulkoilulaki 13.7.1973/606
VahKorvL	Vahingonkorvauslaki 31.5.1974/412
VankL	Vankeuslaki 23.9.2005/767
YK	Yhdistyneet kansakunnat
v.	versus
Va.	Väliaikainen
vp	valtiopäivät
YmVL	Ympäristövaliokunnan lausunto

VAASAN YLIOPISTO
Hallintotieteiden tiedekunta

Tekijä:	Tarja Hautamäki	
Lisensiaatintutkimus:	Yksityisen turvallisuusalan valvonta	
Tutkinto:	Hallintotieteiden lisensiaatti	
Oppiaine:	Julkisoikeus	
Valmistumisvuosi:	2011	Sivumäärä: 196

TIIVISTELMÄ:

Yksityisen turvallisuusalan merkitys poliisiviranomaisen julkisia turvallisuuspalveluja täydentävänä on viime vuosikymmeninä kasvanut. Erot julkisen ja yksityisen palvelun välillä ovat osin jopa hämartyneet julkisen hallinnon rakenteissa ja lainsäädännössä tapahtuneiden muutosten sekä yksityistämisen seurauksena. Yksityistä turvallisuusalaa koskeva oikeudellinen tutkimus on kuitenkin ollut melko vähäistä.

Tutkimuksessa systematisoidaan yksityisen turvallisuusalan (lukuun ottamatta yksityisten yritysten sisäisiä turvallisuusorganisaatioita) valvonta, valvonnan ulottuvuudet, keinot ja valvonnan mahdolliset aukot perustuslain 22 ja 124 §:ien kannalta. Tavoitteena on selvittää valvonnan sääntely ja valvonnassa havaittavat aukot sekä tarpeet lain muuttamiseen ja perustelut lain muuttamiseksi.

Tutkimus kuuluu sekä yksityis- että julkisoikeuden alaan. Tutkimuksessa tarkastellaan yksityisen turvallisuusalan valvontaa ja kuvataan valvonnasta oikeudellisesti vastuussa oleva organisaatiojärjestelmä. Tutkimuksen oikeudenaloja yhdistävänä kriteerinä on yksityinen turvallisuusala. Tutkimusmetodi on lainopillinen mutta se on luonteeltaan enemmän systematisoivaa kuin tulkitsevaa. Tutkimukseen liittyy myös oikeuspoliittisia ulottuvuuksia ehdotuksina joidenkin yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien osa-alueiden tarkempaan tarkasteluun ottamiseksi ja ehdotuksina lainsäädännön muutoksiksi lainsäädännössä havaittujen aukkojen poistamiseksi.

Hallintotieteestä lainataan valvontajärjestelmän ja prosessien kuvausmalleja, joilla havainnollistetaan valvonnan eri elementtejä ja niiden suhteita toisiinsa. Tutkimuksessa keskitytään valvontajärjestelmän ytimeen kuuluvan valvonnan toteutus –osaprosessin kuvaamiseen. Monilla yhteiskuntatieteiden aloilla käytetty verkostolähestymistapa antaa siihen käsitteellisen välineen. Verkostoanalyysiä käytetään tutkimuksessa metaforana, joka auttaa ymmärtämään monimutkaisia sosiaalisia järjestelmiä.

Yksityisen turvallisuusalan valvonnasta vastaa viranomaisverkosto, jonka muodostavat Poliisihallitus, poliisilaitokset, Liikenteen turvallisuusvirasto, pelastusviranomaiset, ylimmät laillisuusvalvojat, tuomioistuimet ja kuluttajaviranomaiset. Viranomaiset hyödyntävät yksityisen turvallisuusalan toimijoiden sekä yksityisten henkilöiden ja muiden oikeushenkilöiden toimenpiteitä, joita valvonnan toteutuminen usein edellyttää.

Valvonnan kannalta keskeisimmät oikeudelliset haasteet liittyvät yksityistämiseen ja sitä koskeviin lainsäädännön aukkoihin ja puutteisiin. Epäkohtia voitaisiin poistaa säätämällä laki julkisten tehtävien yksityistämisen yleisistä oikeudellisista edellytyksistä ja rajoituksista. Lisäksi jonkinasteista sisäistä laillisuuden arviointia ja tarkastusta tulisi edellyttää lain nojalla kaikilta yksityisen turvallisuusalan yhtiömuodoilta. Kansalaisten oikeusturvaa voitaisiin parantaa, jos yksityinen turvallisuusala liitettäisiin kokonaisuudessaan kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisalaan. Yksityistä turvallisuusalaa valvovat useat eri viranomaiset, joita pääsääntöisesti ei velvoiteta valvontayhteistyöhön. Olisi syytä tutkia, parantaisivatko viranomaisten yhteistyövelvollisuus ja ajantasaisen valvonnan suunnitelmallinen järjestäminen perusoikeuksien toteutumista ja oikeusturvaa. Euroopan yhteisön tasolla tulisi asettaa tavoitteeksi yksityistä turvallisuusalaa koskevan sääntelyn harmonisointi.

AVAINSANAT: hallinto, järjestyksenvalvojat, kuluttajansuoja, lupamenettely, perusoikeudet, oikeusturva, poliisi, turva-ala, turvallisuus, valvonta, vartiointiliikkeet, vartijat, yksityistäminen

I JOHDANTO

Yksityisten palvelujen merkitys järjestyksen ja turvallisuuden edistäjänä ja ylläpitäjänä on kasvanut nopeasti. Ne täydentävät yhä useammin poliisiviranomaisen julkisia turvallisuuspalveluja. Samalla julkisuudessa on käyty vilkasta keskustelua viranomaistoiminnan ja yksityisen turvallisuusalan suhteesta. Muutokset julkisen hallinnon rakenteissa ovat osaltaan hämärtäneet eroja julkisen ja yksityisen välillä. Kehitys on johtanut uusien turvallisuusalan ammattinimikkeiden ja osaamisalueiden syntymiseen sekä yksityistä turvallisuusalaa koskeviin lainsäädännön tarkistuksiin ja uudistuksiin.

Turvallisuuden edistämisestä ja ylläpitämisestä käydyssä keskustelussa on viime vuosikymmenen aikana puhuttu sidosryhmäyhteistyöstä, verkostoista ja kumppanuudesta yksityisen, julkisen ja kolmannen sektorin välillä¹. Lainsäätäjä ja julkinen päätöksentekijä on pyrkinyt löytämään julkisten ja yksityisten toimijoiden yhteisten päämäärien edistämiseksi tarkoitetun yhteistyön järjestämiseksi oikeudellisen sääntelyn sijaan myös muita vaihtoehtoja kuten esimerkiksi yhteisen suunnittelun ja toimintaohjelmien laatimisen². Esimerkkinä tällaisesta julkisen ja yksityisen toimijan yhteisestä suunnittelusta voi mainita Sisäasiainministeriö ja Finnsecurity ry:n yhteisen selvityksen, joka tukee sisäisen turvallisuuden ohjelman toteuttamista sekä julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyön edistämistä. Sen johtopäätöksissä todetaan muun muassa, että paikallinen yhteistyö ja kumppanuus edellyttävät selkeää rakenteellista ja taloudellista sitoutumista kumppanuuteen, oikeaa tietoa turvallisuudesta ja lainsäädännön tukea kumppanuuden toteutumiseksi.³

¹ Ks. esim. Tikkala 2000: 18–22, Virta 1998: 67–68, 92, 99–100, 159, Virta 2001: 1–3, 71–74, Virta 2006: 114–116, Virtanen & Stenvall 2010: 194.

² Tala 2005: 18. Esimerkiksi Valtioneuvoston 11.3.1999 vahvistamassa kansallisessa rikosentorjuntaohjelmassa (s. 28) esitettiin kuntien turvallisuussuunnitelmien laatimista. Periaatepäätöksellä 23.9.2004 Valtioneuvosto laajensi ensimmäisessä sisäisen turvallisuuden ohjelmassa paikalliset turvallisuussuunnitelmat kattamaan rikosentorjunnan lisäksi kaikki keskeiset paikalliset turvallisuusongelmat (Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus 2008: 2). Sisäasiainministeriö asetti 4.4.2005 työryhmän, jonka tehtävä perustui em. päätökseen. Työryhmän mukaan paikalliseen turvallisuussuunnitteluun on saatava kaikki keskeiset viranomaiset sekä kolmannen sektorin ja elinkeinoelämän edustajat. Viranomaisten on edistettävä muiden toimijoiden mukaan saamista. (Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 2006: 33.)

³ Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä 2006: 1–2.

Yksityisen turvallisuusalan toimintamahdollisuuksiin vaikuttavat keskeisesti muutokset julkisten palvelujen yksityistämistä koskevassa sääntelyssä. Nykyinen lainsäädäntö mahdollistaa aikaisemmin pelkästään julkishallinnolle kuuluneiden tehtävien siirtämisen yksityisille toimijoille. Julkinen valta on muuttunut palvelujen tuottajasta palvelujen järjestäjäksi, joka voi huolehtia järjestämisvastuustaan tuottamalla palvelut itse tai tilaamalla ne yksityisiltä palveluntarjoajilta. Julkinen valta on siten vain yksi palveluntuottaja muiden joukossa. Seurauksena julkisten palvelujen tuotantotapoja koskevan sääntelyn muuttumisesta on, että TSS-oikeuksien ja julkisen vallan perusoikeuksien turvaamisvelvollisuuden toteutuminen riippuvat yhä enemmän perusoikeuksien käyttöä turvaavasta ja täsmentävästä aineellisesta lainsäädännöstä.⁴

Yksityisen turvallisuusalan kasvun syyt jaetaan Bruce Georgen ja Mark Buttonin mukaan niihin, jotka lisäävät turvallisuuspalvelujen tarvetta ja niihin, jotka tekevät palvelujen laajenemisen uusille alueille helpommaksi⁵. Tarvetta ovat lisänneet muun muassa turvallisuustietoisuuden lisääntyminen, lainsäädäntömuutokset, valtakuntien rajat ylittävän rikollisuuden lisääntyminen, yritysten ja julkisyhteisöjen turvallisuustoimintojen ulkoistaminen ja yksityistäminen sekä liiketoiminnan kansainvälistyminen. Suomen liittyttyä Euroopan unioniin turvallisuuden merkitys erityisesti elinkeinoelämän kilpailutekijänä on kasvanut.⁶ Turvallisuuspalvelujen tarvetta lisää myös turvallisuustietoisuuteen keskeisesti vaikuttava pelko, jota turvallisuusalan yrittäjien ja vakuutusyhtiöiden on väitetty jopa vahvistavan liiketoimintaansa edistääkseen: mitä enemmän on pelkoa, sitä suuremmat ovat turvallisuusalan markkinat. Turvallisuusalan liiketoiminta vaikuttaa tietystä mielessä ristiriitaiselta. Jos tarkoitus olisi aidosti edistää turvallisuutta ja toimia siinä mielessä eettisesti vahvalla pohjalla, alalta katoaisivat markkinat⁷.

Lainsäädäntömuutokset ja yksityistäminen ovat paitsi lisänneet yksityisten turvallisuuspalvelujen tarvetta myös helpottaneet ja edistäneet yksityisten turvallisuuspalvelujen ja alan teknisiä laitteita tuottavan teollisuuden kasvua sekä alan työllisyyttä. Vuodenvaihteessa 1996-1997 työskenteli yksityisellä turvallisuusalalla viidessätoista EU-maassa

⁴ Kerttula 2005: 9; Mäenpää 1997b: 1242; Rasinmäki 1997: 131; Tuori 2000a: 29–30.

⁵ Kerttula 2005:9.

⁶ Ammattina turvallisuus 2008: 9–10.

⁷ Koskela 2009: 308–311, 315.

noin 600 000 työntekijää eli keskimäärin 160 työntekijää/100 000 as⁸. Suomessa samana ajankohtana oli yksityisen turvallisuusalan työntekijöitä 69/100 000 as⁹. Työntekijämäärä kasvoi vuoteen 2008 mennessä 27 EU-maassa ja kahdeksassa muussa Euroopan maassa yhteensä noin 280 henkilöön/100 000 as. Suomessa työntekijämäärä kasvoi 193 henkilöön/100 000 as.¹⁰ Yksityisen turvallisuusalan liikevaihto ohitti Suomessa poliisin määrärahat vuonna 2000 ja on kasvanut sen jälkeen noin 10 %:n vuosivauhdilla ja muutamaa poikkeusvuotta lukuun ottamatta 1–4 % nopeammin kuin bruttokansantuote. Tosin aivan viime vuosina liikevaihdon kasvu on osoittanut lieviä taantumisen merkkejä. Lisäksi esimerkiksi vartiointitehtävissä työskentelyyn oikeuttavien myönnettyjen ja voimassaolevien vartijakorttien määrä on ollut nousussa, samalla kun poliisimiesten lukumäärän kehityssuunta on ollut laskeva.¹¹

1. Turvallisuusalan toimijat ja tehtävät sekä tutkimuskohteen rajaus

Turvallisuus on monitahoinen käsite, jota on lainsäädännössä käsitelty joko varautumisena rikokseen (security) tai varautumisena palovaaroihin ja muihin fyysisiin riskeihin (safety). Kumpikin lähestymistapa näkee turvallisuuden objektiivista turvallisuutta edistävänä fyysisenä turvallisuutena. Valtion näkökulmasta voidaan erottaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden ulottuvuudet. Tosin kansainvälistymisen myötä niiden välinen ero on hämärtynyt. Lisäksi monet yksityisistä turvallisuuspalveluja tarjoavista yrityksistä ovat muuttuneet ylikansallisiksi.¹²

Turvallisuusalan toimijoilla tarkoitetaan tässä tutkimuksessa rikokseen varautumisen näkökulmasta säännellyllä turvallisuuden osa-alueella toimivia viranomaisia¹³ ja yksi-

⁸ De Waard 1999: 168.

⁹ Kerttula 2005: 9.

¹⁰ Private Security in Europe 2008.

¹¹ Aho 2006: 45–50, 83; Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2007; Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2009. Voimassa oleva lupa ei välttämättä merkitse, että luvanvaraista toimintaa harjoitetaan. Esimerkiksi Suomessa oli vuonna 2007 voimassa olleista vartioimislikeluvan haltijoista alle puolet harjoitti alan liiketoimintaa (Private Security in Europe 2008).

¹² HE 69/2001 vp s. 5.

¹³ Viranomaisilla tarkoitetaan valtion ja kuntien pysyväisluonteisia toimielimiä, joille kuuluu julkishallinnollisia tehtäviä ja toimivaltaa niiden toteuttamiseksi, sekä toimielimiä, joilla on vain palvelutehtäviä tai jotka muuten keskittyvät tosiasialliseen hallintotoimintaan. Nykyään viranomaisesta käytetään myös nimitystä hallintoelin, joka voi olla organisatorisesti suppeampi tai laajempi kuin viranomainen. Eri laeissa

tyisiä turvallisuusalan toimijoita. Suomen valtion sisäisen turvallisuuden kokonaisuus muodostuu siten sekä viranomaisten että yksityisten tahojen toiminnan tuloksena. Suomen valtion sisäisestä turvallisuudesta vastaavat toimijat on esitetty taulukossa 1.

Viranomaiset, julkisyhteisöt	Yksityiset
Poliisi Poliisimiehet Julkisyhteisöjen sisäiset turvallisuusorganisaatiot	Yksityisten yritysten sisäiset turvallisuusorganisaatiot Yksityisen turvallisuusalan elinkeinotoiminta Yksityiset turvallisuusalan ammatinharjoittajat Vapaaehtoiset kolmannen sektorin toimijat Vapaaehtoiset yksityiset henkilöt

Taulukko 1. Suomen valtion sisäisestä turvallisuudesta vastaavat toimijat.

Tämän tutkimuksen kannalta keskeinen viranomainen on poliisi. Yleisessä kielenkäytössä poliisi-sanalla viitataan toisinaan poliisiorganisaatioon ja toisinaan henkilöön, joka on poliisiorganisaation palveluksessa ja käyttää poliisiorganisaatiolle kuuluvaa julkista valtaa. Sinisalon mukaan käsitettä poliisi on tarkoituksenmukaisinta käyttää merkityksessä, joka tarkoittaa poliisimiesten muodostamaa organisatorista kokonaisuutta¹⁴. Tässä tutkimuksessa poliisi-sanaa käytetään pääsääntöisesti Sinisalon määritelmän mukaisesti. Kun tarkoitetaan nimenomaan poliisilaissa säädettyjä poliisivaltuuksia käyttäviä virkamiehiä (PolL 6–7 §), käytetään poliisilain mukaista käsitettä poliisimies.

Yksityisellä turvallisuusalalla¹⁵ tarkoitetaan tässä tutkimuksessa yksityisen elinkeinotoiminnan¹⁶, yksityisen turvallisuusalan ammatinharjoittamisen ja vapaaehtoistoiminnan muodostamaa kokonaisuutta. Turvallisuusalan yksityinen elinkeinotoiminta käsittää lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 2 §:ssä määritellyt vartioimisliike- ja turvasuojaustoi-

viranomaisella tarkoitetaanakin hieman eri asioita. Yleensä viranomaiset ovat rakenteeltaan monijäsenisiä mutta yksikin virkamies, jolle on lainsäädännössä määritelty tehtävä ja toimivalta voi muodostaa viranomaisen kuten esim. tasa-arvovaltuutettu, kuluttaja-asiamies ja eduskunnan oikeusasiamies. (Jyräki, Perttunen & Vilkkonen 1982: 274; Koskinen & Kulla 2005: 7; Merikoski & Vilkkonen 1982: 98–99; Mäenpää 1997a: 1175.)

¹⁴ Sinisalo 1971: 23–24.

¹⁵ Joskus yksityisestä turvallisuusalasta käytetään lyhyempää muotoa yksityinen turva-ala.

¹⁶ Elinkeinotoiminnalla tarkoitetaan sellaista liike- tai ammattitoimintaa, johon liittyy kirjanpitovelvollisuus, sekä ammattimaista maatilatalouden harjoittamista (HE 360/1992 vp s. 49).

minnat eri tehtävineen. Yksityisen turvallisuusalan elinkeinotoimintaan sisältyy myös lailla erikseen säännelty turvatarkastustoiminta tuomioistuimissa, poliisin tiloissa, lentoasemilla ja satamissa, koska niissä toimivat turvatarkastajat ovat yleensä vartioimisliikkeen palveluksessa. Yksityisten yritysten sisäiset turvallisuusorganisaatiot jätetään tämän tutkimuksen ulkopuolelle.

Turvallisuusalan tehtävät jaetaan yleensä viranomaistehtäviin, yritysten ja julkisyhteisöjen omien turvallisuusorganisaatioiden tehtäviin sekä yksityisten turvallisuuspalveluyritysten tehtäviin. Poliisiviranomaisella on päävastuu valtion sisäisestä turvallisuudesta ja sotilasviranomaisella valtion ulkoisesta turvallisuudesta¹⁷. Yritysten ja julkisyhteisöjen sisäisille turvallisuusorganisaatioille kuuluu sekä lakisääteisiä tehtäviä että yritysten omaehtoisia turvallisuustehtäviä kuten esimerkiksi lailla sääntelemätön omavartiointitoiminta¹⁸. Yksityiset turvallisuuspalveluyritykset täydentävät valtion sisäisiä (poliisin) julkisia turvallisuuspalveluja tarjoamalla muun muassa vartiointi-, järjestyksenvalvonta-, turvatarkastus- ja turvasuojauspalveluja. Yksityisetsivätoiminnasta tuli osa vartioimisliiketoimintaa, kun asetuksen yksityisetsivän ammatista (11.2.1944/112) kumonnut laki yksityisistä turvallisuuspalveluista (12.4.2002/282) astui voimaan 1.10.2002. Lakiin ei sisälly itsenäisiä säännöksiä yksityisetsivätoiminnasta vaan yksityisetsivistä tuli vartiojoita (LYTP 2, 3, 65 §).

Edellä esitetystä tavanomaisesta tehtäväjaossa ei ole huomioitu yksityistä vapaaehtoistoimintaa, jonka rooli on usein merkittävä yleisötilaisuuksien ja suurten yleisten kokousten järjestyksenvalvonnassa. Vapaaehtoistoiminnan, jota tehdään palkatta ja pakottamattomasti toisten ihmisten tai yhteisön eduksi, on sanottu täydentävän ja jopa korvaavan julkisiin ja kaupallisiin palveluihin liittyviä puutteita¹⁹. Yleisötilaisuuksissa ja suurissa yleisissä kokouksissa vapaaehtoistoiminnalla täydennetään julkisia ja yksityisiä kaupallisia turvallisuuspalveluja, joita ei välttämättä ole riittävästi samanaikaisesti tarjolla suhteellisen lyhytkestoiseen suureen tilaisuuteen.

¹⁷ HE 69/2001 vp s. 5.

¹⁸ HE 69/2001 vp s. 40–41.

¹⁹ Yeung 2002: 11.

Vapaaehtoistyö voi olla yksityisen henkilön suoraan tai välillisesti yhteisönsä kautta suorittamaa työtä. Yksityinen henkilö, joka täyttää järjestyksenvalvojista annetun lain vaatimukset ja jonka tilaisuuden järjestäjä on tehtävään asettanut, voi huolehtia järjestyksenvalvontatehtävistä (JVL 2a §). Tilaisuuden järjestäjä voi myös tehdä sopimuksen järjestyksenvalvonnasta vapaaehtoistoimintaa harjoittavan rekisteröidyn yhdistyksen²⁰ kanssa. Korvaus palvelusta maksetaan silloin yhdistykselle eikä yksityiselle henkilölle.

Vapaaehtoistyö on läheisessä suhteessa käsitteeseen kolmas sektori, jolla tarkoitetaan yksityisiä, valtion instituutiorakenteen ulkopuolella olevia itsehallinnollisia organisaatioita, jotka pääasiassa eivät ole kaupallisia eivätkä jaa voittoa johtajilleen ja jäsenilleen. Ihmiset voivat vapaasti tukea niitä tai liittyä niihin. Kolmanteen sektoriin tavallisimmin yhdistetyt organisaatiot ovat muodoltaan yhdistyksiä ja säätiöitä.²¹ Vapaaehtoistyöntekijän oikeudellisesta asemasta ei juuri ole säännöksiä. Ainoastaan työturvallisuuslain (23.8.2002/738) 55 §:ssä mainitaan vapaaehtoistyö, joka on säännöksessä määritelty samaksi tai samankaltaiseksi työksi kuin työpaikan muiden työntekijöiden tekemä työ ja jota henkilö tekee työnantajan kanssa tekemänsä muun sopimuksen kuin työ- tai toimeksiantosopimuksen perusteella taikka olematta työnantajaan virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa. Vain tässä tapauksessa työnantajan on katsottu olevan mahdollista täyttää työturvallisuuslain velvoitteet, koska silloin työnantaja on tietoinen kyseisestä työskentelystä ja voi vaikuttaa siihen oman tavanomaisen työnjohtonsa kautta. Muulloin kuten esimerkiksi talkootyössä vapaaehtoistyöntekijän työ jää työturvallisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle.²²

Poliisia avustavan vapaaehtoistyöntekijän työ ei voi olla täsmälleen samaa tai samankaltaista kuin poliisimiehen. Siitä on säädetty erikseen poliisilain 27.3 §:ssä ja 45 a – 46 §:ssä. Koska vapaaehtoistyöntekijän oikeudellisesta asemasta ei ole muuta sääntelyä, hänen oikeusturvansa kannalta tärkeiksi muodostuvat sosiaaliturvakysymykset ja työn-

²⁰ Yhdistyslain (26.5.1989/503) 5–6 §:ien mukaan vain rekisteröidyt yhdistykset voivat hankkia oikeuksia ja tehdä sitoumuksia. Yhdistys saa harjoittaa sellaista ansiotoimintaa, josta on määrätty sen säännöissä tai joka muutoin välittömästi liittyy sen tarkoituksen toteuttamiseen taikka jota on pidettävä taloudellisesti vähäarvoisena. Rekisteröidyt yhdistykset merkitään lain 9 luvussa säädettyyn yhdistysrekisteriin, jota ylläpitää Patentti- ja rekisterihallitus. Jos aatteellisella yhdistyksellä on elinkeinotoiminnan harjoittamista varten pysyvä toimipaikka tai palveluksessa vähintään yksi työntekijä, kaupparekisterilain (2.2.1979/129) 3.1, 2 §:ssä edellytetään sen merkitsemistä Patentti- ja rekisterihallituksen ylläpitämään kaupparekisteriin.

²¹ Kontinen 2008a; Helander 2002: 55–62.

²² HE 59/2002 vp s. 54–55.

antajan vakuutusturva. Myös vapaaehtoistyöntekijä saattaa aiheuttaa korvausvastuuseen johtavan vahingon, hänelle voi sattua työtapaturma tai hän voi vapaaehtoistyön aikana sairastua vakavasti.²³

2. Tutkimustehtävä

Turvallisuuspalvelun hankkijalle ja käyttäjälle on tärkeää, että palvelun lainmukaisuuteen, laatuun ja siihen, että se on sovitun mukaista, voi luottaa. Palvelun tulee täyttää varsinaisen turvallisuusalan koskevan lainsäädännön ohella myös muun muassa lain kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta (30.1.2004/75) vaatimukset²⁴. Kuluttajaturvallisuuslailla saatettiin EU:n tuoteturvallisuudirektiivi (2001/95/EY) voimaan Suomessa 16.2.2004 alkaen. Tuoteturvallisuuden valvonta on jaettu eri viranomaisille siten, että Tukes (Turvatekniikan keskus) vastaa kulutustavaroiden turvallisuuden valvonnasta ja kunnat (yleensä kunnan terveystarkastaja) palveluiden turvallisuudesta. Joidenkin tavaroiden ja palveluiden turvallisuudesta ja valvonnasta on kuitenkin säädetty erikseen.

Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuva yleinen ohjaus ja valvonta on annettu sisäasiainministeriön hallinnonalaan kuuluvalle poliisin ylijohdona toimivalle Poliisihallitukselle. Poliisilaitokset sen alaisina paikallishallintoviranomaisina vastaavat yksityisten vartioimisliikkeiden sekä vartioimisliikkeiden vastaavien hoitajien, vartijoiden ja turvasuojaajien toiminnan valvonnasta toimialueellaan. (L poliisin hallinnosta 1 §; LYTP 42 §.) Poliisihallituksen alainen turvallisuusalan valvontayksikkö aloitti toimintansa 1.10.2002 Mikkeliissä sisäasiainministeriön poliisiosaston yksikkönä. Se myöntää ja peruuttaa luvat vartioimisliiketoimintaan, vartioimisliikkeen vastaavaksi ja väliaikaiseksi

²³ Klami 2001: 62–66.

²⁴ Lakia sovelletaan kuluttajapalveluksiin siltä osin kuin niiden aiheuttamien terveys- ja omaisuusvaarojen ehkäisemisestä ei muussa lainsäädännössä ole säännöksiä, joissa edellytetään vähintään samaa turvallisuustasoa. (L kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta 1–2 §.) Yksityinen turvallisuusala kuuluu lain soveltamisalaan vain turvasuojaustoiminnan osalta kuten pääjakson IV kuluttajansuojaa koskevassa luvussa 4.2. myöhemmin todetaan.

hoitajaksi sekä järjestyksenvalvojakouluttajaksi ja huolehtii käytännössä yksityisen turvallisuusalan valtakunnallisesta viranomaisvalvonnasta ja ohjauksesta.²⁵

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on systematisoida yksityistä turvallisuusalaa koskeva valvonta lukuun ottamatta yksityisten yritysten sisäisiä turvallisuusorganisaatioita, valvonnan ulottuvuudet, keinot ja mahdolliset aukot perustuslain 22 ja 124 §:ien kannalta. Tavoitteena on selvittää, miten valvonta on säännelty ja mitä aukkoja siinä mahdollisesti voidaan havaita sekä onko lain muuttamiseen tarvetta ja millä sitä voidaan perustella.

Tähän vastaaminen edellyttää muun muassa valvontaviranomaisten lakiin perustuvien velvollisuuksien, valtuuksien, valvontakeinojen ja valvontatoimenpiteiden selvittämistä. Myös julkisten turvallisuuspalvelujen yksityistämisen vaikutusten selvittäminen on keskeistä. Muun kuin viranomaisen vastatessa tosiasiallisesta toiminnasta voidaan kysyä, onko valvonta ja sitä koskeva sääntely riittävää perusoikeuksien, erityisesti turvallisuusperusoikeuden, turvaamisvelvollisuuden toteutumiseksi perustuslain 22 §:n edellyttämällä tavalla. Kyseessä on viime kädessä yksityisen toiminnan ja julkisen vallan suhteesta: kuinka paljon poliisitoiminta voidaan yksityistää, että julkisella vallalla vielä säilyy tosiasialliset edellytykset huolehtia perustuslain asettamista velvoitteista.

Yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijöiden toimenpiteet kohdistuvat usein yksilön perustuslailla suojattuihin vapausoikeuksiin, joihin kuuluvat oikeudet henkilökohtaiseen turvallisuuteen, vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapaus sekä omaisuuden suoja. Henkilökohtainen koskemattomuus on samalla läheisessä yhteydessä yksityiselämän suojaan, jonka piiriin kuuluu oikeus määrätä itsestään ja kehostaan.²⁶ Siksi on merkityksellistä, käyttävätkö yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijät julkista valtaa, joka perustuslain 2.4 §:n mukaan tulee perustua lakiin, ja onko kyseessä perustuslain 124 §:n tarkoittama merkittävän julkisen vallan käyttöä²⁷ sisältävä tehtävä.

²⁵ Turvallisuusalan valvontayksikkö 2009.

²⁶ Ojanen 2001: 47; Pohjolainen & Majuri 2000: 199.

²⁷ Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai muuten puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp s. 179).

Perinteisesti julkisen vallan käytöllä on ymmärretty virkasuhteessa olevan henkilön oikeutta päättää yksityishenkilön eduista, oikeuksista ja velvollisuuksista²⁸. Julkisen vallan täsmällinen sisältö vaihtelee kuitenkin perusoikeuksittain. Yleensä keskeisimmät julkista valtaa käyttävät tahot ovat valtio, kunnat ja kuntayhtymät virkamiehineen ja päätöksentekuelimineen. Perusoikeuksia koskevien säännösten vaikutus muihin tahoihin edellyttää, että näille on annettu perusoikeuksien kannalta merkityksellisiä tehtäviä ja toimivaltaa. Vapausoikeuksia koskevat säännökset vaikuttavat kaikkiin niihin tahoihin, joille on annettu vapausoikeuksien kannalta merkityksellistä julkista valtaa.²⁹

3. Tutkimuksen ala ja metodi

Tutkimus kuuluu sekä yksityis- että julkisoikeuden alaan. Oikeudenalajaotus ymmärretään tässä tutkimuksessa perinteisen suomalaisen oikeudenalajaotuksen mukaisesti, jonka välittömät esikuvat ovat 1800-luvun saksalaisessa käsitelainopillisessa doktriinissa ja jonka juuret ovat joiltain osin roomalaisessa oikeudessa. Pääjaotus on yksityisoikeus – julkisoikeus. Niin sanotun subjektiteorian mukaan oikeussuhteen luonne sekä yksityisoikeuden ja julkisoikeuden rajanveto riippuvat siitä, ketkä ovat oikeussuhteen subjekteina ja siitä, missä ominaisuudessa nämä ovat oikeussuhteen osapuolina. Yksityisoikeus jakautuu yleiseen yksityisoikeuteen eli siviilioikeuteen ja erityiseen yksityisoikeuteen eli talousoikeuteen, jonka alajaotteluna voidaan pitää työoikeutta. Julkisoikeus ymmärretään suppeassa merkityksessä, joka käsittää valtio-oikeuden alajaotteluineen.³⁰

Julkisoikeudellisesta näkökulmasta tutkimus sisältää elementtejä yleishallinto-oikeuden, erityishallinto-oikeuden, elinkeino-oikeuden ja rikosoikeuden aloilta. Yksityisoikeudellisesta näkökulmasta tutkimus sivuaa erityisen yksityisoikeuden alaan kuuluvia yksityis- ja julkisoikeuden rajalla olevia työ- ja talousoikeuksia.³¹ Yksityistä turvallisuusala valvovien viranomaisten toiminnan sääntely kuuluu erityishallinto-oikeuden alaan. Yksityisen turvallisuusalan toimintaa säätelevät sekä yksityis- että julkisoikeuden aloja

²⁸ Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 211; Koskinen & Kulla 2005: 211.

²⁹ Tuori 2000a: 29.

³⁰ Björne 1979: 5–7, 15.

³¹ Laakso 1990: 2–3.

sivuavat erityiseen yksityisoikeuteen kuuluvat työ- ja talousoikeuden säädökset sekä julkisoikeuteen laskettavat elinkeino-oikeuden ja rikosoikeuden säädökset. Viranomaisten ja yksityisen turvallisuusalan toimijoiden keskinäisiä suhteita sääntelevät pääasiassa yleishallinto-oikeudelliset säädökset.

Nykykeskustelussa lähestymistapaan liittyy kuitenkin uusi ulottuvuus. Normiaineistoa pyritään Björnen mukaan systematisoimaan oikeusjärjestelmän avulla jakamalla se eri oikeudenaloihin³². Järjestelmäkäsité voidaan ymmärtää paitsi tällaisessa sisällöllisessä (substantiaalisessa) myös vähemmän vaativassa, luokittelevassa (klassifikatorisessa) mielessä, jolloin tavoitteena on luoda normistoja niiden sääntelykohteen nojalla. Systematisoinnin kriteeri on silloin oikeusjärjestykselle ulkoinen: oikeusnormien yhteiskunnallinen sääntelykohde. Björnen jaotuksessa oikeudenalat ovat jäsentyneet sisäisesti substantiaalisesti. Sen sijaan eri oikeudenalat voivat Björnen mallissa sisällöllisesti yhdistyä toisiinsa ohuesti. Siksi on perustellumpaa puhua klassifikatorisesta kuin substantiaalisesta järjestelmästä. Koko oikeusjärjestyksen tasolla tavoiteltu yhtenäisyys on luonteeltaan enemmän muodollista konsistenssia (oikeusnormien keskinäistä loogista ristiriidattomuutta) kuin koherenssia (oikeusperiaatteiden sisällöllistä johdonmukaisuutta).³³

Tässä tutkimuksessa tarkastellaan yksityisen turvallisuusalan valvontaa ja kuvataan valvonnasta oikeudellisesti vastuussa oleva organisaatiojärjestelmä. Tutkimuksen oikeudenaloja toisiinsa yhdistävän systematisoinnin kriteerinä on siten yksityinen turvallisuusala. Klassifikatorisen näkökulman ohella tutkimukseen yhdistyy myös substantiaalinen näkökulma, jolloin tutkimuksessa esiintyviä oikeudenaloja systematisoidaan myös sisäisesti yksityisen turvallisuusalan kannalta.

Useilla oikeudenaloilla on nykyään kiinnostuttu oman oikeudenalan suhteesta oikeusjärjestyksen perustaviin lähtökohtiin, joita perusoikeudet ilmentävät. On alettu kiinnostua siitä, mikä oikeusjärjestyksen eri lohkoja yhdistää.³⁴ Vuoden 1995 perusoikeusuudistus on vahvistanut käsitystä, että perusoikeusnormit eivät ole ainoastaan julkisoikeuden

³² Björne 1979: 2.

³³ Tuori 2004: 1200–1201.

³⁴ Viljanen 2002: 26.

vaan koko oikeusjärjestyksen perusnormisto, joka oikeusperiaatteina läpäisee jopa siviilioikeuden ydinalueen³⁵. Oikeusjärjestys on valtiosääntöistynyt ja eri oikeudenalat ovat valtiosääntöoikeudellistuneet. Kärjistäen voidaan sanoa, että enää ei ole olemassa ”perusoikeusvapaata” lainsäädännön osa-aluetta. Entistä harvempi oikeudellinen asia ratkeaa mekaanisella säännön soveltamisella. Oikeudellisessa ratkaisutoiminnassa on yhä useammin kyse monimutkaisista punnintaoperaatioista.³⁶

Perusoikeudet, erityisesti vapausoikeudet, nähdään tässä tutkimuksessa valvontaviranomaisia ja yksityistä turvallisuusalaa sääntelevien normien taustalla vaikuttavana yhdistävänä tekijänä. Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden on sopeutettava toimintansa perusoikeuksien asettamiin vaatimuksiin. Viranomaisten tehtävänä on valvoa, että yksityiset huolehtivat velvollisuudestaan toimia perusoikeusmyönteisesti.

Tutkimusmetodi on lainopillinen. Lainopillisen tutkimuksen perustehtävä on selvittää oikeussääntöjen sisältöä (oikeudellinen tulkinta)³⁷ ja systematisoida³⁸ oikeussäännöksiä eristettyinä, tietyllä alueella ja tietyssä aikana voimassa olevina normeina. Systematisointi kehittää ja luo sitä käsitejärjestelmää, jonka varassa koko oikeudellinen ajattelu tulkinta mukaan lukien toimii.³⁹ Tulkitsevaa lainoppia sanotaan usein myös käytännölliseksi eli praktiseksi lainopiksi ja systematisoivaa lainoppia teoreettiseksi lainopiksi.⁴⁰

³⁵ Tuori 1998: 1012–1013. Analyyttinen koulukunta siviilioikeuden alueella on Paaston mukaan jo aiemmin mahdollistanut sen tyypiset muutokset oikeudellisessa ajattelussa kuin nyt esitetään perusoikeusnäkökulmasta. Paaston mielestä oikeudenalan oma perinne osaa punnitummin suhteuttaa toisiinsa perusoikeusuudistuksen ensisijaisesti lainsäätäjää velvoittavana ja lainsäädännön kautta oikeudenalalle välittyvänä taustana sekä ratkaisutilanteissa painotusten ja harkinnan perustelijana kuin perusoikeuksista suoraan lähtevää systematiikka. Tulkintaa jokaisen ratkaisutilanteen rakentumisesta perusoikeuslähtöisenä punnintana tai kansalaisten keskinäisten suhteiden jäsentymisestä perusoikeudenhaltijoiden suhteina Paasto pitää käytännön elämää ja ratkaisutilanteita suhteettomasti kuormittavana sekä oikeudenalalle ominaista sääntelyjärjestelmää ja sen ymmärtämistä häiritsevä. (Paasto 2004: 124.)

³⁶ Viljanen 2002: 26, 30, 36.

³⁷ Oikeussäännöksiä on tulkittava, koska lainsäädäntö ei muodosta suljettua, hyvin määriteltyä sääntöjärjestelmää. Säädökset ovat epämääräisiä, koska yksityiskohtaisimmillaankaan ne eivät yksiselitteisesti voi kattaa kaikkea niiden sovelluksista. Säädökset ovat epätäydellisiä, koska lainsäätäjät ei ole voinut mainita tai ottaa huomioon kaikkia mahdollisia tapauksia lakia säätäessään. Säädökset saattavat olla myös ristiriidassa keskenään. Samaan tapaukseen saattaa soveltua yksi tai useampi säädös, mikä vaatii yhteensovittamista tai päätöstä tapaukseen sovellettavasta säädöksestä. (Kiikeri & Ylikoski 2004: 104.)

³⁸ Jokainen oikeusjärjestystä koskeva käsitys perustuu johonkin systematisointiin (Aarnio 1978: 96). Avainasemassa ovat käsitteiden väliset yhteydet eli käsitejärjestelmän sisäinen rakenne. Tulokseksi saadaan oikeudellisten ilmiöiden hallitsemisen kannalta välttämättömät teoriarakennelmat. (Aarnio 1986: 111.)

³⁹ Aarnio 1989: 288; Husa 1995: 134.

⁴⁰ Aarnio 1997: 36–37, 53. Lainoppi pohjautuu Aarnion mukaan aina jossain määrin lakipositivistiseen taustaotukseen. Se hyväksyy tietyn oikeuslähdeluettelon, nojautuu määrättyihin metodisiin sääntöihin ja

Tämä lainopillinen tutkimus on luonteeltaan enemmän systematisoiva kuin tulkitseva, koska tarkoituksena on selvittää yksityistä turvallisuusalaa koskevan valvonnan kokonaisuus, jotta sen sääntelyn riittävyttä voidaan arvioida ja verrata viranomaistoimintaan.

Koska tutkimukseen sisältyy viranomaisvalvonnasta vastaavan organisaatiojärjestelmän kuvaus, sen toiminnan arviointia ja oikeudellista systematisointia, tutkimukseen liittyy myös oikeuspoliittisia ulottuvuuksia. Ne näkyvät muun muassa ehdotuksina joidenkin yksityiseen turvallisuusalaan liittyvien osa-alueiden tarkempaan oikeudelliseen tarkasteluun ottamiseksi ja ehdotuksina lainsäädännön muutoksiksi lainsäädännössä havaittujen aukkojen poistamiseksi.

Lisäksi hallintotieteestä lainataan valvontajärjestelmien ja prosessien⁴¹ kuvausmalleja, joilla havainnollistetaan yksityisen turvallisuusalan valvonnan eri elementtejä ja niiden suhteita toisiinsa. Tutkimuksessa keskitytään valvontajärjestelmän ytimeen kuuluvan valvonnan toteutus –osaprosessin tutkimiseen. Monilla yhteiskuntatieteiden aloilla käytetty verkostolähestymistapa antaa käsitteellisen välineen tällaisen monimutkaisen ja vaikeasti hahmotettavan yhteiskunnallisen kokonaisuuden tarkasteluun. Tutkimuksen kohteena eivät ole vain yksittäisten havaintoyksiköiden ominaisuudet vaan myös niiden väliset suhteet.⁴²

Yhteiskuntatieteellisen verkostanalyysin juuret juontavat 1930-luvulle, jolloin psykologiassa ryhdyttiin analysoimaan sosiaalisten suhteiden ja ryhmädynamiikan vaikutusta yksilön toimintaan. Organisaatiotutkimukseen lähestymistapa levisi 1950-luvulla ja politiikan tutkimukseen 1960-luvulla. Tässä tutkimuksessa verkostanalyysiä ei käytetä varsinaisena empiirisenä tutkimusmenetelmänä vaan metaforana, joka auttaa ymmärtämään monimutkaisia sosiaalisia järjestelmiä. Kun verkostoja lähestytään metaforis-

periaatteisiin sekä on jossain määrin arvosidonnaista. Arvokäsitteitä käytetään tulkintojen perusteina tai arvoasetelmiin viitataan välillisesti esitettäessä perusteluja. (Aarnio 1989: 60–61.)

⁴¹ Prosessi-sanalla ei siis tässä tutkimuksessa viitata oikeudenkäyntiin, ylimääräiseen muutoksenhakukeinoon prosessuaaliseen kanteluun tai prosessinmuotoiseen hallintomenettelyyn, joka asialliselta sisällöltään on hallintomenettelyä mutta on muodoltaan jo ensi asteessa lainkäyttömenettelyn kaltaista kuten esimerkiksi virkamiehiin kohdistuvan kurinpitovallan käyttäminen (Husa & Pohjolainen 2002: 258; Jyräki, Perttunen & Vilkkonen 1982: 240–241; Merikoski 1976: 105–108).

⁴² Mattila & Uusikylä 1999: 7

tisesti, siihen liittyy vahva normatiivinen ulottuvuus. Vapaaehtoisuuteen, joustavuuteen ja satunnaisuuteen perustuvilla järjestelmillä kuten esimerkiksi hallintomalleille annetaan arvo sinänsä pohtimatta kriittisesti ja systemaattisesti esimerkiksi hallinnon hajautuksen vaikutuksia tai tavoitteita.⁴³ Metaforistinen verkostolähestymistapa on siten analoginen sellaiselle oikeusdogmaattiselle tutkimukselle, jonka taustalla vaikuttavat normatiiviset oikeuslähdeteoriat. Ne rakentuvat voimakkaasti normiauktoriteetin käsitteelle, jolloin lainsäätäjää pidetään kaiken oikeuden lähteenä.⁴⁴

4. Keskeiset lähteet ja hermeneuttinen malli

Keskeisin tutkimusaineisto on voimassaoleva lainsäädäntö, joka käsittää mm. käyttäytymistä ohjaavia lupanormeja, viranomaisen toimivaltaa määritteleviä kompetenssinormeja, hallinnossa noudatettavia menettelynormeja ja viranomaistoimintaa ohjaavia intressipunnintanormeja. Keskeisiä lähteitä ovat myös lainvalmisteluaineistot ja muut viralliset lähteet. Muina oikeuslähteinä käytetään oikeusasiamiesten lausuntoja, oikeuskirjallisuutta ja oikeudellista tutkimusta.

Yksityistä turvallisuusalaa koskeva oikeudellinen tutkimus on ollut melko vähäistä ja se on keskittynyt paljolti vartioimistoiminnan tutkimukseen⁴⁵. Mielenkiinnon kohteina ovat olleet mm. yksityistä turvallisuusalaa sivuavat valtiosääntöoikeudelliset kysymykset kuten esimerkiksi voimakeinojen käyttö merkittävän julkisen vallan kriteerinä⁴⁶. Sen sijaan käytännöllisiä oikeudellisia kysymyksiä tarkastelevia julkaisuja on viime vuosina ilmestynyt useita palvelemaan alan koulutusmateriaalitarpeita⁴⁷. Valvontaa koskeva oikeudellinen tutkimus on, jos mahdollista, vieläkin vähäisempää kuin yksityistä turvallisuusalaa koskeva tutkimus. Valvonnan osalta tässä tutkimuksessa tukeudutaan myös muiden tieteenalojen tutkimuskirjallisuuteen.

⁴³ Mattila & Uusikylä 1999:8–10.

⁴⁴ Tolonen 2003: 31.

⁴⁵ Esim. Kerttula, Timo (2005): Yksityinen poliisiko? Tutkimus vartioimisliikkeiden toimintaedellytysten muuttumisesta. Julkaisematon lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos.

⁴⁶ Kerttula, Huttunen & Ojala 2008: 8–9.

⁴⁷ Esim. Kerttula, Timo, Matti Huttunen & Jussi Ojala (2008). Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeusasema. Helsinki: Edita Prima Oy. ja Paasonen, Jyri (2008). Yksityisen turvallisuusalan sääntely. Riksoikeudellinen vastuu ja toimivaltuudet. WS Bookwell Oy, Porvoo: Tietosanoma. Oy.

Tutkimusaineistoksi muodostuu siis erilaisten tekstien kokonaisuus, josta tehdään hermeneuttisen mallin mukaan koko tekstikokonaisuutta koskeva lainopillinen tulkintaehdotus. Avainasemassa ovat tulkitseminen ja ymmärtäminen⁴⁸. Yksittäisiä tekstinkohtia, esimerkiksi jonkin lain yksittäisiä säännöksiä, tulkitaan ehdotuksen avulla. Samalla yksittäiset tekstinkohdat vaikuttavat tulkintaehdotuksen muodostumiseen. Näin pyritään selittämään tekstikokonaisuuden oikeudellinen merkitys.⁴⁹

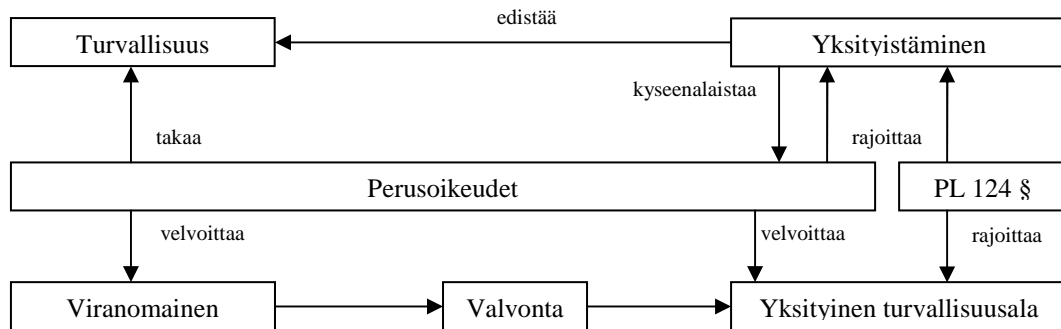
5. Tutkimuksen keskeinen sisältö

Tutkimus jakautuu viiteen pääjaksoon. Johdannon jälkeen tarkastellaan tutkimuksen lähtökohtia, julkisten turvallisuuspalvelujen yksityistämiseen liittyviä toimenpiteitä, edellytyksiä ja rajoituksia sekä valvonnan toteuttamista. Valvontaa pidetään välineenä, jolla viranomainen huolehtii laissa säädetyistä velvollisuuksistaan. Sitä tarkastellaan prosesseina, joiden toteuttamista varten on luotu valvontajärjestelmä. Valvontatoimenpiteiden käsittely on jaoteltu niiden vireillepanotavan perusteella eri lukuihin. Viimeisessä luvussa esitellään tutkimuksen johtopäätökset.

Kuviossa 1 havainnollistetaan tutkimuksen käsiteltyjä keskeisiä asioita ja niiden välisiä suhteita. Perusoikeuksien ajatellaan vaikuttavan tutkimuksen keskeisten käsitteiden taustalla toisaalta takaamassa oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ja toisaalta rajoittamassa perustuslain 124 §:n ohella turvallisuusalan yksityistämistä ja yksityisen turvallisuusalan toimintamahdollisuuksia sekä velvoittamassa viranomaisia ja yksityisiä turvallisuusalan toimijoita. Yksityistämisen tarkoitus on toisaalta edistää turvallisuutta mutta toisaalta se kuitenkin saattaa kyseenalaistaa perusoikeuksien toteutumisen.

⁴⁸ Tekstihermeneutiikassa ymmärtäminen on kirjoitettujen lauseiden merkityksen oivaltamista. Ymmärtämisen pohjana on jo aiemmin ymmärretty eli esiymmärrys, esimerkiksi aikaisempi tutkimus. (Husa 1995: 236–237; Laakso 1990: 179–181.) Wilhelm Dilthey teki eron perusymmärtämisen ja korkeamman ymmärtämisen välillä. Perusymmärtäminen on käytännön arkielämässä yksittäisten ilmiöiden ymmärtämistä, jonka perustana on yhteinen kieli ja kulttuuri. Korkeammassa ymmärtämisessä yksittäinen ilmiö sijoitetaan suurempaan kokonaisuuteen, joka antaa sille merkityksen. Kun tekstin osa voidaan ymmärtää vain sen kokonaisuuden avulla, josta se on osa, ymmärtäminen on Friedrich Schleiermacherin mukaan loputon tehtävä. (Raatikainen 2004: 89, 93.)

⁴⁹ Haaparanta & Niiniluoto 1986: 64–65. Prosessia, jossa edetään tekstikokonaisuudesta sen osiin ja osista takaisin kokonaisuuteen, kutsutaan hermeneuttiseksi kehäksi (Haaparanta & Niiniluoto 1986: 64–65; Raatikainen 2004: 89).



Kuvio 1. Tutkimuksessa käsitellyt keskeiset asiat ja niiden väliset suhteet.

II TUTKIMUKSEN LÄHTÖKOHTIA

Tässä luvussa esitellään muutamia tutkimuksen kannalta perustavaa laatua olevia lähtökohtia. Koska turvallisuuden ja valvonnan määrittelyjen kirjo on moninainen, on syytä ottaa kantaa siihen, miten niiden sisältö tässä tutkimuksessa ymmärretään ja missä merkityksessä niitä käytetään. Luvussa tarkastellaan perustuslain 7.1 §:ssä säädettyä perusoikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Perustuslain näkökulma turvallisuuteen on rikoksiin varautumista ja henkilöturvallisuuden edistämistä kuten Suomen perusoikeusjärjestelmään vaikuttaneen EIOS:n englanninkielisessä 5 artiklassakin todetaan: ”Everyone has the right to liberty and security of person”. Jos turvallisuudesta olisi käytetty sanaa safety, olisi tarkoitettu palovaaroihin ja muihin riskeihin varautumista.

Luvussa esitetään myös malli turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteiden ja tasojen havainnollistamiseksi ja pohditaan tarvetta turvallisuuteen ja turvallisuustietoisuuden lisääntymistä. Yksityisen turvallisuusalan täsmällisen toimintakentän ymmärtämiseksi luodaan lyhyt katsaus siihen, mitä yksityistämisellä tarkoitetaan. Valvonnan toteuttaminen edellyttää järjestelmää, jonka teoreettista rakennetta tarkastellaan luvun lopuksi.

1. Käsitys turvallisuudesta

Turvallisuus on käsitteenä varsin moniulotteinen ja sillä on monta rinnakkaista ja osin päällekkäistäkin määritelmää. Riittävän kattavana ja yleisenä lähtökohtana voi pitää Kuluttajaviraston käsitystä turvallisuudesta. Turvallisuus on sellainen kokonaisvaltainen fyysinen ja psyykkinen tila, jossa kenellekään ei aiheudu loukkaantumisia tai vammautumisia eikä kenenkään psyykkistä tasapainoa horjuteta tarpeettomasti. Kun vaarallisen tapahtuman todennäköisyys ja seurausten vakavuus (riskit) ovat hyväksyttäviä, toiminta on turvallista.⁵⁰

⁵⁰ Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmapalvelujen turvallisuuden edistämiseksi 2003: 4.

Koskela on kuvannut turvallisuuden monikerroksisuutta viidellä käsitteellä: laskennallinen, koettu/henkilökohtainen, kulttuurinen/rakenteellinen, sosiaalinen ja imaginäärinen. Toteutuneiden rikosten lukumäärästä voi päätellä riskin joutua rikoksen kohteeksi. Koettu turvallisuus on henkilökohtainen tunne, johon kuitenkin aina vaikuttavat ne kytkökset, joilla yksilö kiinnittyy yhteisöön ja yhteiskuntaan. Kulttuurisena käsitteenä turvallisuus ymmärretään asemana suhteessa muihin, esimerkiksi alakulttuureihin, mihin voi liittyä yhteiskunnallisten rakenteiden mahdollistamaa eriarvoisuuksien ylläpitämistä ja alistamista. Sosiaalisesti ymmärrettynä turvallisuus riippuu siitä, miten hyvin tuntee paikalliset tavat ja osaa reagoida erilaisiin tilanteisiin. Turvallisuus on myös kollektiivisen mielikuvituksen, median ja muiden tietolähteiden muovaama imaginäärinen kokonaisuus.⁵¹

Jos turvallisuudesta halutaan saada kattava kokonaiskäsitys, sitä on lähestyttävä monesta näkökulmasta. Professorit Pauli Niemelä ja Anja Riitta Lahikainen johtivat 1990-luvulla turvattomuustutkimushanketta, jonka tulokset tuottivat 23 eri turvattomuuden ulottuvuutta, jotka läpäisivät kaikki elämänalueet perhe- ja ihmissuhteista työelämään, talouteen jne. Tällaista kaikki elämän alueet kattavaa laajaa käsitystä turvallisuudesta kutsutaan inhimilliseksi turvallisuudeksi⁵². Oikeusdogmaattisen tutkimuksen lähtökohdaksi inhimillinen turvallisuus ei sovellu, koska sen kaikkia ulottuvuuksia ei voida tutkia voimassa olevaa lainsäädäntöä systematisoimalla ja tulkitsemalla.

Tämän tutkimuksen turvallisuuskäsitys onkin perinteinen, kapea näkemys, jossa valtiolla on kaksi tehtävää. Niiden toteuttamisesta huolehtivat turvallisuus- ja puolustusinstituutiot. Kansakuntaa suojellaan vihollisilta ulko- ja puolustuspoliitikoilla keskeisimpinä toimijoina puolustusvoimat, puolustusliitot ja YK. Sisäisen järjestyksen ylläpitämisestä sekä kansalaisten fyysisen koskemattomuuden ja oikeuksien suojaamisesta huolehtivat poliisi, rajavartiolaitos- ja oikeuslaitos. Tavoitteena on suojella kansalaisia rikollisuudelta ja väkivallalta. Ääritapauksessa kurin ja järjestyksen ylläpitäminen voi johtaa poliisivaltioon, jossa lähes kaikki yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkitykselliset toiminnot

⁵¹ Koskela 2009: 103–106.

⁵² Niemelä 2000: 24–25; Niemelä & Lahikainen 2000a: 7; Niemelä & Lahikainen 2000b: 9–10. Niemelä (2000: 36) on kyseenalaistanut, onko näin laaja-alaisen turvallisuus-käsitteen käyttäminen tarkoituksenmukaista. Hän toteaa kuitenkin, että toisaalta on kysyttävä, miksi rajata käsite kapeaan merkitykseen, kun turvallisuuden ja turvattomuuden ilmiö näyttää koskevan useita eri elämänalueita.

on säännelty rajoituksilla, kielloilla tai lupasäännöksillä, mutta oikeassa mittakaavassa kyseessä on oikeusvaltio, jossa viranomaisten toimintaan kuuluu lainalaisuusperiaate ja mahdollisuus yksipuolisesti velvoittavaan vallan käyttöön.⁵³ Kansalaisten suojele - tavoitteeseen kiinnittyvät oleellisesti käsiteparit järjestys ja turvallisuus sekä yleinen järjestys ja turvallisuus, joita käsitellään tarkemmin yksityistämistä koskevan jakson luvussa 3.3. Viranomaisvalvonnalla varmistetaan siitä, että yksityisten turvallisuuspalvelujen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistoiminta on oikeusvaltiollisen kansalaisten suojele -tavoitteen mukaista.

Moderni oikeudenmukaisuusteoria korostaa turvallisuutta ihmisoikeutena⁵⁴. Tässä tutkimuksessa oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen tarkastellaan perustuslaissa turvattu perusoikeutena, jonka juuret juontavat kansainvälisiin sopimuksiin. Turvallisuuteen oikeutena liittyy tietty paradoksaalisuus. Oikeutena se tarkoittaa, etteivät ihmiset saa vaarantaa tai vahingoittaa muita. Oikeus turvallisuuteen on siis vaatimus muita ihmisiä vastaan, mitä jokainen yksilö odottaa muiden kunnioittavan. Yksilön oikeus turvallisuuteen rajoittaa siten muiden ihmisten tekojen vapautta.⁵⁵

Turvallisuudessa samoin kuin hyvinvoinnissa voidaan erottaa objektiivinen eli yksilöllisestä kokemuksesta riippumaton taso ja subjektiivinen eli koettu taso. Objektiivisella turvallisuudella tarkoitetaan esimerkiksi sitä, ettei kansalaisia uhkaa nälänhätä, että kansalaisten elinikä nousee ja että lääketieteen keinoin onnistutaan voittamaan vakavia tautoja. Poliisiterminologiassa turvallisuus on yleensä nähty kapeasti, objektiivista turvallisuutta edistävänä, fyysisenä turvallisuutena. Tosin lähipoliisitoiminnan myötä ajattelu on laajentunut käsittämään myös muita turvallisuuden ulottuvuuksia.⁵⁶

Lainsäädännössä yksityinen turvallisuusala nähdään fyysistä turvallisuutta suojaavana. Sen seurauksena yksityinen turvallisuusala edistää objektiivista turvallisuutta vastamalla sellaiseen järjestyksen tarpeeseen ja tarpeeseen suojautua sellaisia ulkoisia vaaroja vastaan, joihin poliisi ei ole velvollinen varautumaan tai joihin varautumiseen julkis-

⁵³ Mäenpää 2000: 54, 57–58; Niemelä 2000: 25–26.

⁵⁴ Karapuu 1987, 74; Niemelä 2000: 22–23.

⁵⁵ Airaksinen 1993: 192.

⁵⁶ Alvesalo & Kivivuori 2003: 231; Niemelä 2000: 21; Virta 1998: 24–25.

ten turvallisuuspalvelujen ei koeta riittävän. Kansalaisten objektiivisen turvallisuuden tasoa on siten onnistuttu lisäämään, mikä on suhteellisen helppo todentaa kvantitatiivisin mittarein. Subjekttiivinen turvallisuuden tunne ei kuitenkaan ole välttämättä kohonut. Sen mittaaminen on hankalaa eivätkä mittaamiseen sovellu kvantitatiiviset menetelmät, koska kyseessä on henkilökohtainen kokemus turvallisuuden laadusta.

1.1. Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen

Oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen on omaksuttu Suomen perusoikeusjärjestelmään kansainvälisistä ihmis- ja perusoikeussopimuksista. Sekä YK:n kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 9 artiklassa että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen.⁵⁷ EIOS:ssa käsitteen henkilökohtainen turvallisuus on katsottu turvaavan mielivaltaista vapauteen puuttumista⁵⁸ vastaan ja vahvistavan yksilön vapaudenriistämiseltä nauttimaa suojaa⁵⁹. Sopimuksen 11 artiklassa turvatun oikeuden rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen tulkintakäytännön mukaan valtiolla on katsottu olevan positiivinen velvoite suojella kokoontumisvapauden käyttöä ulkopuoliselta häirinnältä⁶⁰. (SopS 19/1990.) Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklassa todetaan, että jokaisella on oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen. 12 artikla takaa jokaiselle oikeuden rauhanomaiseen kokoontumisvapauteen ja yhdistymisvapauden kaikilla tasoilla erityisesti poliittisessa, ammattiyhdistys- ja yhteiskunnallisessa toiminnassa.⁶¹

⁵⁷ A Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksesta 18.5.1990/439; EIOS:n 5 artikla 23.10.1998/769; A kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen sekä siihen liittyvän valinnaisen pöytäkirjan voimaansaattamisesta 30.1.1976/108.

⁵⁸ Ks. EIT tapaus Ceyhan Demir and others v. Turkki (13.1.2005), jossa oli kyse viranomaisen vastuusta vankilakapinan ja vanginkuljetuksen aikana pahoinpidellyn vangin kuolemasta, ja EIT tapaus Öcalan v. Turkki (12.5.2005), jossa oli kysymys työväenpuolueen johtajan rikoksista, mm. yllyttämisestä kuolemaan johtaneisiin terroritekoihin. EIT korosti oikeutta turvallisuuteen yksilöllisenä oikeutena eli oikeutena viranomaisen toimenpiteisiin mielivallalta suojelemiseksi.

⁵⁹ Pellonpää 2005: 274–275.

⁶⁰ Ks. EIT tapaus Plattform ”Ärzte für das Leben” (21.6.1998 A 139), jossa EIT vahvisti viranomaisen velvoitteeksi ryhtyä tarvittaessa kohtuullisiin toimenpiteisiin laillisen mielenosoituksen suojelemiseksi vastamielenosoittajilta.

⁶¹ EYVL N:o C 364, 18.12.2000, s. 1.

Perustuslaissa säädetty oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen voidaan ryhmitellä vapausoikeuksiin (PL 11–13 §), joihin luetaan lisäksi oikeudet henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (PL 7 §), liikkumisvapaus (PL 9 §) sekä omaisuudensuoja (15 §). Henkilökohtainen koskemattomuus on samalla läheisessä yhteydessä yksityiselämän suojaan (10 §), jonka piiriin kuuluu oikeus määrätä itsestään ja kehostaan.⁶²

Perusoikeusuudistuksen yhteydessä haluttiin turvallisuuden mainitsemisella korostaa julkisen vallan toimintavelvoitteita suojata yhteiskunnan jäseniä rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta⁶³. Perusoikeusjärjestelmän rakenteessa tulee esiin pyrkimys kansalaisten turvallisuuden toteutumiseen julkisyhteisön aktiivisiin toimiin⁶⁴. Kansalaisten turvallisuuden toteutumiseksi julkisen vallan aktiivisia toimintavelvoitteita on lainsäädäntökäytännössä pyritty tulkitsemaan kansalaisten toimintavapautta rajoittavalla tavalla⁶⁵. Perusoikeusuudistuksen jälkeen keskeisenä ajatuksena onkin ollut, että perusoikeuksien oikeusvaikutukset eivät rajoitu vain yhteen oikeusvaikutukseen vaan niitä liittyy perusoikeuteen useita⁶⁶.

Viranomaisen toimintavelvoitteet ymmärretään yleensä perusteiksi toteuttaa positiivisia vapauksia eli lisätä kansalaisten toimintamahdollisuuksia. Kuitenkin turvallisuus-perusoikeuden edistämiseksi valtiolla katsotaan olevan perusoikeuksiin nojautuva velvollisuus rajoittaa⁶⁷ kansalaisten vapautta. Ajatellaan, että kyse ei olekaan kansalaisten oikeuksiin puuttumisesta, vaan heille perustuslain nojalla kuuluvan turvallisuuden takaamisesta. Käsitys positiivisten vapauksien toteuttamisesta on liukunut kansalaisten vapauden rajoittamisen suuntaan.⁶⁸ Valtion suojeluvelvollisuus on luonut perusoikeusjärjestelmään vapauden ja turvallisuuden välille pysyvän jännitteen, koska turvallisuuden

⁶² Ojanen 2001: 47, Pohjolainen & Majuri 2000: 199.

⁶³ HE 309/1993 vp s. 47.

⁶⁴ Tuori 1999c: 925–929; Esitys järjestyslaiksi 2000: s. 63–66.

⁶⁵ Aer 2000: 76.

⁶⁶ Karapuu & Jyränki 1999: 85.

⁶⁷ Suomen valtiosääntöoikeudessa erotetaan toisistaan perusoikeuksien rajoittaminen tavallisella lailla, tilapäinen perusoikeuspoikkeus perustuslain 23 §:ssä säännellyissä poikkeusoloissa ja perusoikeuspoikkeus poikkeuslain säätämisyjärjestyksessä (Ojanen 2001: 43; Ojanen 2003: 50–51).

⁶⁸ Aer 2000: 76–77.

toteuttaminen voi edellyttää toisen vapauteen puuttumista⁶⁹. Yhden perusoikeuden rajoittamista voidaan siis yleensä helposti perustella toisen perusoikeuden turvaamisella⁷⁰.

Vartijalle, järjestyksenvalvojalle ja turvatarkastajalle on järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi laissa säädetty tietyin edellytyksin oikeudet puuttua henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (kiinniottaminen, säilössäpito, tarkastaminen, voimakeinojen käyttäminen), liikkumisvapauteen (pääsyn estäminen, poistaminen, kiinniottaminen, säilössäpito) ja omaisuudensuojaan (tarkastaminen, esineiden ja aineiden poisottaminen) (LYTP 28–29 §; JVL 6–9 §; L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 2 §, 5–6 §; L eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 10 §; IlmailuL 101 §; PolL 22 b – 22 f §). Turvallisuutta edistävillä toimenpiteillä saatetaan puuttua myös perustuslain 10 §:ssä turvattuun jokaisen yksityiselämään ja kunniaan. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat kritisoineet ja jopa kyseenalaistaneet tämän tyyppisen käsityksen turvallisuudesta itsenäisenä perusoikeutena, josta sellaisenaan voitaisiin johtaa oikeus toisten perusoikeuksien rajoittamiseen⁷¹.

Perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa yleiset perusoikeusrajoitukset on tiivistetty seitsemäksi vaatimukseksi, joiden kaikkien tulee täytyä: lailla säättämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus⁷², hyväksyttävyystvaatimus⁷³, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus⁷⁴, suhteellisuusvaatimus⁷⁵, oikeusturva-vaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.⁷⁶ Ihmisoikeussopimukset asettavat vähimmäistason perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyydelle. Hyväksyttäviä perusoikeuksien rajoitusperusteita voivat olla korkeintaan vain ne, jotka ovat ihmisoikeussopimuksen asianomaisesta oikeudesta määräävän artiklan mukaan hyväksyttäviä rajoitusperusteita.⁷⁷ Vartiointi-, järjestyksenvalvonta- ja turvatarkastustoimintaa

⁶⁹ Ollila 2005: 783–784; Viljanen 2001: 167.

⁷⁰ KM 1992:3 s. 382–384.

⁷¹ Lindstedt 2007: 1031–1033; EOAK 2000: 277–278.

⁷² Rajoituksen olennainen sisältö ilmenee suoraan lain säännöksestä ja säännöksestä ilmenee rajoituksen laajuus ja täsmälliset edellytykset (Ojanen 2003: 53).

⁷³ Hyväksyttävyyden arviointiin liittyy, voidaanko rajoitus kytkeä johonkin toiseen perusoikeuteen, ja yleinen yhteiskunnallinen hyväksyttävyys (PeVL 9/2002 vp s. 2; PeVL 24/2002 vp s. 2).

⁷⁴ Perusoikeutta ei saa tehdä tyhjäksi rajoittamisella (Ojanen 2003: 41).

⁷⁵ Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla oleva yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa oikeushyvään (Ojanen 2003: 41).

⁷⁶ PeVM 25/1994 vp s. 5.

⁷⁷ Ojanen 2001: 43.

sääntelevissä laeissa annetut valtuudet perusoikeuksien rajoittamiseksi täyttävät pääsääntöisesti yleiset perusoikeusrajoitusten vaatimukset. Ainoastaan ydinalueen koskemattomuuden vaatimukseen perusoikeuksia rajoittava lainsäädäntö ei anna selkeää vastausta. Sen seurauksena ydinalueen määrittely jää tosiasiallisia tehtäviä hoitavien henkilöiden vastuulle.

Perustuslakiin ei sisälly säännöstä perusoikeuksien keskinäisestä hierarkiasta tai etusijajärjestyksestä ristiriitatilanteissa. Suomalaisessa perusoikeusajattelussa perusoikeuksien välisiä ristiriitatilanteita ja jännitteitä ratkotaan kahdella tavalla, joita voidaan soveltaa myös yhtä aikaa. Ensiksi kullakin perusoikeudella ajatellaan olevan tietty ydinsisältö ja sen lisäksi jokin tietty reuna-alue, jossa perusoikeuteen voidaan puuttua enemmän ja syvemmin kuin ydinalueella.⁷⁸ Toisessa ratkaisumallissa oikeusnormit jaetaan periaatteisiin ja sääntöihin. Periaatteita yritetään toteuttaa niin pitkälle kuin se on oikeudellisesti ja tosiasiallisesti mahdollista. Säännöille on tunnusomaista joko-tai-luonteisuus. Sääntöjen jännitetilanteissa on olennaista sääntöjen soveltamisalojen tarkka määrittely, jonka lopputuloksena on usein, että vain toinen sääntö todetaan soveltamiskelpoiseksi.⁷⁹ Vapausoikeuksien keskinäisissä ristiriitatilanteissa jälkimmäisestä ratkaisumallista näyttää tulleen vallitseva.

Suuntauksena on ollut nähdä oikeus turvallisuuteen itsenäisenä oikeutena, jolloin turvallisuus ymmärretään yhteiskunnan kollektiiviseksi oikeudeksi tai ”tilaksi”, ja sen on tulkittu tarkoittavan turvallisuutta yleisen järjestyksen ja turvallisuuden merkityksessä. Perusoikeussuojan pääpaino nähdään samalla yhteiskunnan jäsenten välisissä suhteissa eikä julkisen vallan ja yksityisen välisissä suhteissa.⁸⁰ Tästä osoituksena voi pitää yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnan sääntelyä, joka tietyin edellytyksin mahdollistaa yksilön muihin vapausoikeuksiin puuttumisen (henkilökohtainen vapaus ja koskemattomuus, liikkumisvapaus sekä omaisuudensuoja), jos yleinen järjestys ja turvallisuus tai toisen yksilön taikka yksilöiden turvallisuus ovat uhattuina.

⁷⁸ Toimivaltuuksia, jotka puuttuvat perusoikeuden ydinalueeseen olennaisesti ja syvästi, on oikeudellisissa yhteyksissä luonnehdittu perusoikeusherkiksi (Keravuori–Rusanen 2008: 434).

⁷⁹ Ojanen 2003: 65–67.

⁸⁰ Tuori 1999c: 923–924, 930.

Perusoikeusjärjestelmän sisäinen moniaineisuus on johtanut käytännössä siihen, että jotkut perusoikeudet ovat saaneet suuremman painoarvon kuin toiset⁸¹. Tästä esimerkiksi nä voidaan pitää turvallisuus-perusoikeuden korostunutta asemaa yleisötilaisuuksia koskevassa lainsäädännössä. Oikeudesta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ei kuitenkaan ole ainakaan vielä muodostunut Pohjolaisen pelkäämä yleinen turvallisuuslauseke, josta muodostettaisiin superoikeus, jonka nojalla melkein kaikkiin muihin perusoikeuksiin puuttuminen tulisi mahdolliseksi⁸². Tuori on puolestaan epäillyt, että yksittäisiä toimia, joille ei ole perustetta toimivaltasäännöksissä tai jotka ovat jopa ristiriidassa niiden kanssa, saatetaan ryhtyä oikeuttamaan perusoikeussäännöksiin palautettavalla turvallisuuden ylläpitämistehtävällä⁸³. Wuorikin on kritisoinut turvallisuuden lähes ”pyhää kaikille elämänalueille vaikuttavaa asemaa”⁸⁴.

Vapausoikeuksien ryhmään kuuluvista perusoikeuksista näyttää muodostuneen sääntelemätön hierarkia, jossa turvallisuus-perusoikeus on muiden yläpuolella ja sen toteutuminen pyritään kaikissa olosuhteissa aina turvaamaan. Muita vapausoikeuksia sovelletaan niin pitkälle kuin se tosiasiallisesti on mahdollista. Niiden toteutumatta jäämisen oikeutus perustellaan ensisijaisesti turvallisuus-perusoikeuden toteuttamisella⁸⁵ ja toissijaisesti jonkin toisen vapausoikeuden turvaamisella. Asian tekee ongelmalliseksi se, että lainsäädännön tulkintakäytännössä yksilön oikeus turvallisuuteen ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on usein lähes samastettu.

Lavapuro ja Tuori ovat yhtä mieltä siitä, että yksilön oikeudet ja kollektiiviset hyvät kuten yleinen järjestys ja turvallisuus⁸⁶ tulisi lainsäädännössä erottaa toisistaan⁸⁷. Lava-

⁸¹ Aer 2000: 225.

⁸² Pohjolainen 1999: 941.

⁸³ Tuori 1999c: 931.

⁸⁴ Wuori 2003: 397–398.

⁸⁵ Ks. esim. kantelu eduskunnan oikeusasiamiehelle, jossa poliisin on kerrottu tehneen etukäteen apulaisoikeusasiamiehen lainvastaiseksi toteaman ”linjapäätöksen”, että kaikki kansainväliseen jalkapallo-otteluun saapuvat, jotka yrittävät tuoda kiellettyjä aineita ja esineitä tilaisuuteen, on otettava säilöön, koska kokemuksen mukaan moni ei poistu paikalta, vaikka pääsy tilaisuuteen on evätty (AOA 9.6.2005).

⁸⁶ Keravuori–Rusasen (2008: 458) mukaan yksilölle kuuluvien perusoikeuksien ja julkisen edun välisissä konfliktitilanteissa huomio on siirtynyt intensiteettivertailusta eräänlaiseen intressivertailuun, mikä on muodostunut ongelmakohtaksi julkisen vallan käytön valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

⁸⁷ Samoin Viljanen (2001: 163, 171–173, 184) on pitänyt tärkeänä, että oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen pidetään mahdollisimman kaukana yleisen järjestyksen ja turvallisuuden käsitteestä, vaikka kaikissa tilanteissa se ei hänen mukaansa olekaan mahdollista. Viljanen viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon 35/1997 vp, jossa valiokunta puoltaa tarkastusoikeuden välttämättömyyttä, kun kyseessä on suur-

puro moittii perustuslakivaliokuntaa kollektiivisen hyvän ja yksilön oikeuksien rajavedon laiminlyönnistä, erityisesti suhteellisuusperiaatteen kannalta merkittävän perusoikeusloukkauksen todennäköisyyden riskiarvioinnin tekemättä jättämisestä. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunnan tulisi ottaa aina selkeästi kantaa siihen, kuinka konkreettisenä yhden perusoikeuden rajoittamisen perusteena käytettyä uhkaa toiselle perusoikeudelle pidetään. Esimerkiksi milloin yleisötilaisuuteen osallistuvat saattavat vaarantaa muiden osallistujien oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen niin, että sillä perusteella kaikkien osallistujien oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen voidaan rajoittaa antamalla järjestyksenvalvojille kokoontumislain 23 §:n perusteella henkilöiden tarkastusoikeus.⁸⁸

Lainsäädäntö ei siis anna vastausta, milloin jonkin perusoikeusloukkauksen riski on niin suuri, että sen estämiseksi on välttämätöntä puuttua yksilön muihin perusoikeuksiin. Vastuu perusoikeuksien loukkaamattoman ydinalueen määrittelystä jää siten käytännössä tosiasiallisia tehtäviä hoitaville henkilöille. Kun yksilön oikeus turvallisuuteen on lainsäädännön tulkintakäytännössä lähes samastettu yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen, käsitykset perusoikeuksien ydin- ja reuna-alueiden sisällöstä ja rajoista saattavat hämärtyä sekä tulkinnat eri henkilöiden tekeminä erota toisistaan. Määrittely ja rajanveto saattaa olla nopeita toimenpiteitä vaativissa olosuhteissa vaikea tai jopa liian vaativa tehtävä. Poliisitoiminnan laillisuusvalvonnassa on vastaavien tilanteiden yhteydessä havaittu, että perusoikeuksiin saatetaan puuttua liian ”väljällä” tulkinnalla, kun tosiasiallisen toiminnan tehokkuutta on jouduttu punnitsemaan ihmis- ja perusoikeuskysymysten vastapainona⁸⁹.

ten asevarastojen aiheuttama uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Esimerkiksi kotirauhan piirissä olevan aseiden säilytystilan tarkastamisella yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistamiseksi on riittävän läheinen yhteys henkilökohtaiseen turvallisuuteen perustuslaissa turvattuna oikeutena. Huolimattomasti säilytetyt aseet voivat joutua luvattomiin käsiin ja aiheuttaa vakavan vaaran yksilön hengelle ja terveydelle.

⁸⁸ Lavapuro 2000: 417–418.

⁸⁹ Jonkka 2004: 51.

1.2. Turvallisuus-perusoikeuden oikeusvaikutussuhteet ja tasot

Perusoikeudet vaikuttavat erityisesti kansalaisten ja julkisen vallan välisessä vertikaalisuhteessa (ks. kuvio 2). Käsitys yksilön ja julkisen vallan välisestä vertikaalisuhteesta pohjautuu 1600–1700 –luvulla kehittyneen virkamieshallinnon periaatteisiin ja omakuttiin vuoden 1919 hallitusmuotoon. Nykyisen käsityksen mukaan julkisella vallalla on sekä positiivinen että negatiivinen toimintavelvoite suhteessa kansalaisiin. Positiivinen toimintavelvoite velvoittaa julkista valtaa edistämään perusoikeuksien toteutumista. Turvallisuus-perusoikeuteen liittyy erityisen vahva valtion velvoite suojata yksilöä toisten yksilöiden tekemiltä rikoksilta tai muilta oikeudenloukkauksilta. Julkisen vallan tulee huolehtia muun muassa rikosvastuun toteutumisesta ja kansalaisten oikeuksista esimerkiksi rikoksen uhrin asemaa parantavalla lainsäädännöllä.⁹⁰ Julkisen vallan positiivista toimintavelvoitetta toteutetaan muun muassa perustuslakia alemmanasteisella normistolla, jonka tavoitteena on lisätä objektiivista turvallisuutta⁹¹. Yksityiseen turvallisuusalaan kohdistuvalla sääntelyllä edistetään turvallisuus-perusoikeuden toteutumista.

Julkisen vallan negatiivinen toimintavelvoite, joka edellyttää valtiota pidättäytymään loukkaamasta yksilön oikeuksia, turvaa perusoikeuksien takaamaa yksityisautonomi-aa⁹². Sen ohella perusoikeudet voivat vaikuttaa myös yksilöiden välisissä horisontaalisuhteissa. Horisontaalivaikutus voi olla välitöntä tai välillistä. Kun perusoikeussäännöksessä säädetään, että asiasta säädetään tarkemmin lailla, perusoikeussäännöksen vaikutus on välillinen. Silloin perusoikeudet vaikuttavat yksilöiden välisiin horisontaalisuhteisiin perustuslakia alemmanasteisten normien kautta eikä perusoikeussäännökseen voi suoraan vedota. Kun vaikutus on välitön, asiasta ei ole säädetty alemmanasteista normia ja yksilö voi vedota suoraan perusoikeussäännökseen toista vastaan esitettävälle oikeusvaateelle.⁹³

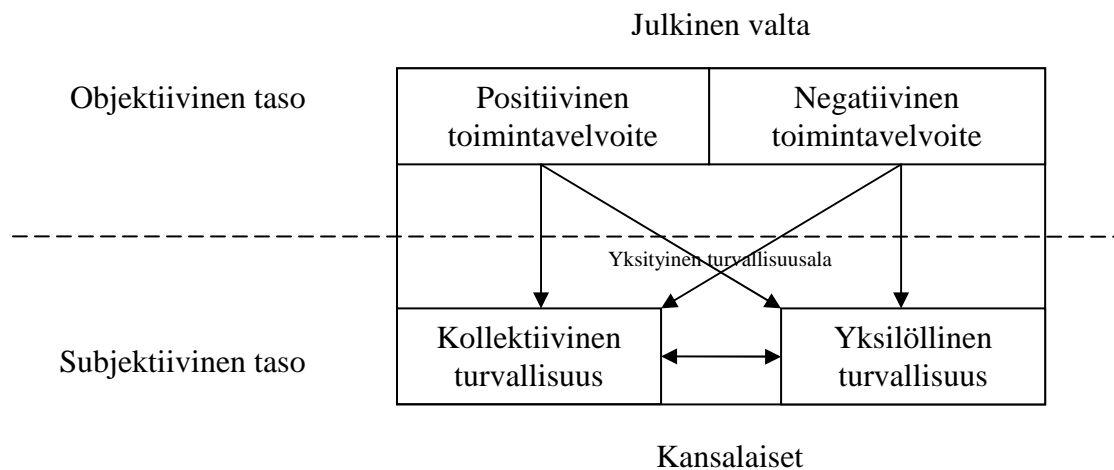
⁹⁰ HE 309/1993 vp s.47; Mäenpää 2000: 52–54.

⁹¹ Asia ei ole aivan yksinkertainen, sillä silloin yksilön oikeudet ja lisääntyvä kontrolli joutuvat helposti kollisioon (Alvessalo & Kivivuori 2003: 232–233). Kun korostetaan julkisen vallan valvontatehtävää, yhteiskuntapolitiikan osa-alueena voidaan puhua kontrollipolitiikasta, jonka osaksi lasketaan mm. kriminaalipolitiikka (Laitinen & Aromaa 1994: 25–26). Viime kädessä kontrollipolitiikan tavoitteena on ole-massa olevan yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitäminen (Lindstedt 2007: 1007).

⁹² Viljanen 1999: 153.

⁹³ Ojanen 2003: 48–49; Tuori 1999a: 667.

Kuvio 2 on kehitelty Vainion (2007: 34–37) turvallisuuden nelikenttä –analyysin pohjalta havainnollistamaan turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteita ja tasoja. Kuvio havainnollistaa myös yksityisen turvallisuusalan paikkaa julkisen vallan ja kansalaisten välillä julkista valtaa käyttävänä yksityisenä toimijana, jonka toiminta vaikuttaa siihen, millaiseksi kansalaiset kokevat turvallisuuden subjektiiviseen tason.



Kuvio 2. Turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteet ja tasot.

Kansalaisten keskinäiset suhteet ovat horisontaalisia yksilöiden välillä, yksilöiden ja ryhmien sekä eri ryhmien välillä. Yksilöllinen turvallisuus⁹⁴ muodostuu yksilön vertikaalista suhteesta julkiseen valtaan ja horisontaalista suhteesta toiseen yksilöön sekä yksilöiden muodostamiin ryhmiin. Kollektiivisella turvallisuudella tarkoitetaan esimerkiksi mielenosoitusta varten kokoontuneiden ryhmien vertikaalia suhdetta julkiseen valtaan ja horisontaalista suhdetta toisiin ryhmiin ja yksilöihin. Julkisen vallan, yksilöiden ja muiden ryhmien on pidättäydyttävä loukkaamasta mielenosoittajien kollektiivista turvallisuutta. Oikeussuhteiden tarkastelussa kollektiivisen turvallisuuden merkitys jää

⁹⁴ Vainio käytti nimitystä individualistinen turvallisuus. Pidän suomenkielistä käsitettä yksilöllinen turvallisuus kuitenkin käyttökelpoisempänä, koska se mielestäni kuvaa paremmin käsitteen vastakohtaisuutta kollektiiviselle turvallisuudelle.

kuitenkin melko marginaaliseksi, koska kollektiivinen turvallisuus perustuu yksilölliseen turvallisuuteen.

Yksilöllisen ja kollektiivisen turvallisuuden vertikaali suhde julkiseen valtaan syntyy julkisen vallan toimintavelvoitteiden seurauksena ja on johdettavissa virkamieshallinnon periaatteesta. Julkisen vallan oikeussuhteet ovat luonteeltaan pelkästään vertikaaleja, koska perusoikeussäännöstö turvaa yksilön eikä julkisen vallan oikeuksia. Julkista valtaa käyttävien viranomaisten keskinäisiin suhteisiin ei siten voi syntyä horisontaaleja perusoikeusvaikutuksia. Toimintavelvoitteidensa johdosta julkinen valta pyrkii lisäämään turvallisuuden objektiivista tasoa esimerkiksi parantamalla yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintamahdollisuuksia lainsäädännön keinoin. Julkisen vallan tavoitteena on pyrkiä näin kohottamaan kansalaisten kokemaa turvallisuuden subjektiivista tasoa.

Uuden perustuslain voimaantulon jälkeen yksityisen turvallisuusalan sääntely on ollut erityisen tarkastelun kohteena, mihin perustuslain 22 §:n voi katsoa velvoittavan. Onhan julkinen valta siirtänyt osan perustuslain 124 §:n tarkoittamista sille kuuluvista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon kuuluvista tehtävistä ja vallasta lain nojalla yksityisten turvallisuuspalvelujen hoidettavaksi. Yksityisen turvallisuusalan ja kansalaisten välille syntyy siten julkisen vallan ja kansalaisten suhteeseen verrattava vertikaalisuhde. Yksityisiä turvallisuusalan toimijoita velvoittavat silloin suhteessa kansalaisiin samat positiiviset ja negatiiviset toimintavelvoitteet kuin julkista valtaakin. Yksityisen turvallisuusalan toimialue sijoittuu turvallisuuden subjektiiviselle tasolle, missä se asettuu toisaalta vertikaalisuhteessa kansalaisten ja julkisen vallan väliin mutta on samaan aikaan kuitenkin myös horisontaalisuhteessa kansalaisiin ja muihin yksityisiin toimijoihin.

2. Turvallisuuden tarve ja turvallisuustietoisuuden lisääntyminen

Edellytys turvallisuusalan kasvulle on tarve turvallisuuteen. Tarveteorioiden mukaan se ilmenee suojautumisen tarpeena ulkoisia vaaroja vastaan, jatkuvuuden ja järjestyksen tarpeena sekä sisäisen, henkisen tasapainon tarpeena. Turvallisuus on myös varmuutta,

vaarattomuutta (vaarojen poissaoloa), luotettavuutta ja ennustettavuutta merkitsevää arvo.⁹⁵ Kuluttajaviraston määritelmä turvallisuudesta kattaa hyvin turvallisuuden tarpeen ilmenemismuodot. Kuluttajaviraston mukaan turvallisuus on sellainen kokonaisvaltainen fyysinen ja psyykkinen tila, jossa kenellekään ei aiheudu loukkaantumisia tai vammautumista eikä kenenkään psyykkistä tasapainoa horjuteta tarpeettomasti.⁹⁶

Median epäkohtia liioitteleva ja sensaatiohakuinen väkivalta- ja rikosuutisointi sekä väkivaltaviihde muokkaavat ihmisten ajattelumalleja suuntaan, jossa objektiivisen turvallisuuden lisääntyminen ei kasvata subjektiivista turvallisuuden tunnetta vaan pikemminkin lisää pelkoja⁹⁷. KKO:n voidaan katsoa kannanotollaan puoltaneen väkivalta- ja rikosasioiden julkituomista myös mediassa. Ennakkotapauksen 2005:136 mukaan

Oikeusvaltiossa on selvää, ettei rikos ole siihen syyllistyneen yksityisasia...Törkeään tahalliseen rikokseen syyllistynyt henkilö voi siten jo rikosta tehdessään ennalta varautua siihen, että hänen teollaan ja sitä koskevalla oikeudenkäynnillä tulee olemaan tavanomaista suurempi uutisarvo. Myöskään rikoksentekijän henkilöön kohdistuva yleinen mielenkiinto ja tiedontarve eivät tällöin voi tulla hänelle itselleen yllätyksenä.

Rikosta koskevan tiedon ei siis ole katsottu kuuluvan sellaisen yksityiselämän piiriin, jossa yksilöllä tai yksityisillä osapuolilla olisi täysi itsemääräämisoikeus, kun on kyseessä yksilön ja yhteiskunnan välisestä suhteesta ja yhteiskunnan teosta langettamasta rangaistuksesta.⁹⁸

Mediassa suuren huomion kohteeksi nostetaan mielellään yleisen turvallisuuden kannalta triviaalit tapaukset. Yksittäisten ja erikoisten tapauksien esille tuomisella lietsotaan monesti epäluuloisuutta.⁹⁹ Suuri yleisö alkaa nopeasti arvioida esimerkiksi jokaista leikkikentällä vierailevaa yksinäistä aikuista mahdollisena lapsensieppaajana. Havainnoimme ja koemme mahdollisia riskejä ja vaaroja sitä herkemmin mitä turvatumpaa elämämme objektiivisesti on¹⁰⁰. Tästä ilmiöstä johtunee myös Suomessa vallitseva ”turvallisuushysteria”, josta Wuori on eduskunnan lainvalmistelutyötä kritisoinut¹⁰¹. Perustus-

⁹⁵ Virta 1998: 24–25.

⁹⁶ Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmapalvelujen turvallisuuden edistämiseksi 2004: 4.

⁹⁷ Korander 2000: 179–186; Lindstedt 2007: 1013–1015.

⁹⁸ KKO 2005:136; Ollila 2006: 853.

⁹⁹ Koskela 2009: 338.

¹⁰⁰ Alvesalo & Kivivuori 2003: 231.

¹⁰¹ Wuori 2003: 397–398.

lailla taattua oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen ei koeta riittävänä vaan sitä pyritään vahvistamaan muulla lainsäädännöllä.

Media edistää tietoisuutta peloista ja turvallisuuden tarpeista. Sen seurauksena kansalaiset yrittävät parantaa subjektiivista turvallisuuttaan hankkimalla suojakseen turvallisuuspalveluja ja turvatuotteita. Niitä käyttämällä tullaan entistä tietoisemmiksi turvallisuuden tarpeista ja hankitaan lisää turvallisuuspalveluja ja turvatuotteita. Palvelujen ja tuotteiden tarjoajat pyrkivät puolestaan kehittämään ja markkinoimaan tarjontaa niin, että saatavilla olevista palveluista ja tuotteista tullaan tietoisemmiksi ja että ne menevät paremmin kaupaksi.¹⁰² Näin yksityisen turvallisuusalan elinkeinoelämän kasvua edistävä kehä on valmis.

Tietoisuuden ylläpitäminen peloista ja turvallisuuden tarpeista ei kuitenkaan ole median yksinoikeus. Pelko voi olla myös poliittista. Sen lietsomisessa on aina kyseessä jonkun etu, mikä liittyy usein vallankäyttöön tai talouskasvun edistämiseen. Pelokasta kansaa on helppo hallita ja sille on helppo myydä turvallisuutta.¹⁰³ Turvallisuustietoisuuden kasvaessa yhteiskunnan hallintoon ja lainsäädäntöön pyritään vaikuttamaan poliittisesti siten, että niiden koetaan vastaavan paremmin turvallisuuden tarpeisiin turvallisuuspalvelujen ja turvatuotteiden saatavuutta sekä turvallisuusalan toimintamahdollisuuksia helpottamalla. Hallinnon ja lainsäädännön muutoksissa tietoisuus turvallisuudesta edelleen lisääntyy, mikä puolestaan jälleen lisää tarvetta turvallisuuteen ja johtaa uusien hallinnon ja lainsäädännön muutosten myötä turvallisuusalan kasvuun.

Turvallisuustietoisuuden voimakkaan kasvun seurauksena myös valvonta on lisääntynyt. Siihen liittyvässä kriminaalipoliittisessa ajattelussa usko pelkästään julkisen vallan toimenpiteiden tehoon rikollisuuden ehkäisyssä on vähentynyt. Samalla rikos¹⁰⁴ nähdään moraalisen ja patologisen ilmiön sijaan pelkästään väistämättömänä sosiaalisena, vaikkapa liikenneonnettomuuksiin verrattavana riskinä.¹⁰⁵ Tätä kehitystä kuvaa muun muassa ne lukuisat raportit ja ohjelmat, joita on viimeisten runsaan kymmenen vuoden

¹⁰² Koskela 2009: 299–300, 344.

¹⁰³ Koskela 2009: 107.

¹⁰⁴ Legaalisen määritelmän mukaan rikos on teko, joka rikos- tai muussa lainsäädännössä määritellään rangaistavaksi ja johon valtiolla on rankaisuoikeus (Laine 1991, 25–27).

¹⁰⁵ Kääriäinen 1998: 53; Lindstedt 2007: 1007.

aikana laadittu paikallisen rikosentorjunnan kehittämiseksi oikeusministeriön, valtioneuvoston, sisäasiainministeriön ja Suomen Kuntaliiton aloitteista¹⁰⁶.

Poliisin resurssit eivät riitä vastaamaan kaikkiin turvallisuustietoisuuden kasvun myötä syntyneisiin turvallisuuspalvelutarpeisiin. Poliisilla ei edes katsota olevan siihen velvollisuutta¹⁰⁷. Vastaus kansalaisten lisääntyneisiin turvallisuuspalvelutarpeisiin onkin poliisin tarjoamien turvallisuuspalvelujen osittainen yksityistäminen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen osalta yksityisille turvallisuusalan toimijoille.

3. Mitä yksityistämisellä tarkoitetaan

Yksityistämisen määrittelyjä on useita. Osa liittyy valtion liiketoiminnan yksityistämiseen ja osa julkisten tehtävien uudelleen järjestelyyn. Yhteistä niille kaikille ainakin jossain määrin on jonkin toiminnan siirtäminen julkiselta organisaatiolta yksityiselle.¹⁰⁸ Pääperiaatteiltaan yksityistäminen voidaan jakaa varsinaiseen, rakenteelliseen ja epäsuoraan yksityistämiseen. Varsinaisessa yksityistämisessä on yleensä kyse puhtaasta liiketoiminnasta, jolloin julkinen sektori ei vastaa palvelun ohjauksesta, tuotannosta tai rahoituksesta. Rakenteellisessa yksityistämisessä julkinen organisaatio luopuu tehtävistään vain joiltain osin. Epäsuorassa yksityistämisessä yksityiskohtainen sääntely vähenee sekä ohjaus ja rahoitus muuttuvat väljemmiksi.¹⁰⁹

Euroopan neuvosto on määritellyt yksityistäminen joko julkisen yrityksen siirtämiseksi kokonaan tai osittain yksityiseen omistukseen tai valvontaan siten, että se lakkaa olemasta julkinen yritys, taikka julkisen yrityksen tai viranomaisen tehtävän siirtämiseksi yksityiselle oikeushenkilölle riippumatta siitä, liittykö siihen omaisuuden siirtoa tai ei¹¹⁰. Tuorin mielestä yksityistäminen tarkoittaa julkisten palvelujen alistamista markkinamekanismeille, yksilöllisen omavastuun korostamista esim. sosiaaliturvajärjes-

¹⁰⁶ Ks. esim. Arjen turvaa 2004, Haiko 2003, Paikallisen rikosentorjunnan kehittäminen 1997, Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen 2006, Turvallinen elämä jokaiselle 2008 ja Turvallisuustalkoot 1999.

¹⁰⁷ Pohjolainen & Majuri 2000: 216–217; Kerttula 2005: 10.

¹⁰⁸ Sarja 2001: 34.

¹⁰⁹ Salonen–Soulie 1992: 20.

¹¹⁰ EN:n suositus No. R (93) 7.

telmää arvioitaessa ja vaatimusta turvautua lähiyhteisöihin ja kansalaisjärjestöihin mm. sosiaalisten ongelmien ratkaisussa¹¹¹. Harisalo näkee yksityistämisen laajasti ja hänen mukaansa yksityistämisessä on kyse julkisen ja yksityisen välisen vuorovaikutuksen ja niihin sisältyvien erilaisten suhteiden uudelleen arvioinnista. Oleellista silloin on tarkastella julkisen ja yksityisen käsitteitä, vuorovaikutuksen muotoja ja niiden taustalla olevia suhteita.¹¹² Negatiivimääritelmän mukaan yksityistäminen on sosialisoinnin, kansallistamisen ja kunnallistamisen vastakohta. Rasinmäki tarkoittaa yksityistämisellä politiikkoja ja toimenpiteitä, jotka muuttavat tasapainoa julkisen ja yksityisen sektorin välillä.¹¹³

Turvallisuuspalvelujen yksityistäminen on pääperiaatteeltaan rakenteellista ja se on yksi julkisen vallan keinoista kohottaa objektiivisen turvallisuuden tasoa. Yksityistäminen kasvattaa turvallisuuspalvelujen määrää ja antaa vaihtoehtoja lakisääteisten viranomaispalvelujen rinnalle. Yksityisen turvallisuusalan kasvun voi nähdä Rasinmäen tarkoittamien yksityistämispolitiikkojen ja -toimenpiteiden seurauksena. Järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä yleisillä paikoilla vastaavat yhä enenevässä määrin yksityisiä turvallisuuspalveluja tuottavat toimijat. Poliisilla ei katsota olevan velvollisuutta eikä myöskään riittävästi resursseja huolehtia järjestyslain 2 §:n kohdassa 1b mainittujen yleisten paikkojen (rakennus, joukkoliikenteen kulkuneuvo ja muu vastaava paikka, kuten virasto, toimisto, liikenneasema, kauppakeskus, liikehuoneisto tai ravintola, joka on yleisön käytettävissä joko jonkin tilaisuuden aikana tai muutoin) sekä kokoontumislaisissa 2 §:ssä tarkoitettujen yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien järjestyksestä ja turvallisuudesta.

Tarkastellessaan yksityistämistä laajana käsitteenä, joka kattaa mm. hallintotehtävien siirtämisen viranomaisorganisaation ulkopuolelle ja yksityisen elinkeinoelämän menettelytapojen omaksumisen julkisen hallinnon organisaatioihin, Tuori on pitänyt hallinnon yksityistämistä oikeusvaltion suurimpana uhkatekijänä¹¹⁴. Tuori ei ole ajatuksineen yksin. Yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyvässä keskustelussa muun muassa Lavapuro

¹¹¹ Tuori 1984: 290–291.

¹¹² Harisalo 1986: 118.

¹¹³ Rasinmäki 1997: 44.

¹¹⁴ Tuori 1999b: 539.

ja Keravuori-Rusanen ovat pitäneet yksityisille julkisen vallan käyttöön annettujen valtuuksien laajuutta jonkinasteisena uhkana yksilön perustuslaissa turvattujen vapausoikeuksien toteutumiselle. Myös laillisuusvalvonnan toteutumisen ja yksilön oikeusturvan kannalta yksityistäminen voidaan nähdä uhkana. Ei ole itsestään selvää, että laillisuusvalvojien toimivalta ulottuu kaikkeen yksityistettyyn toimintaan.

4. Valvonta-käsitteen sisältö

Valvonta¹¹⁵ samoin kuin turvallisuus on käsitteenä varsin moniulotteinen ja vaikea tyhjentävästi määritellä. Valvonta-käsitteen täsmällinen sisältö riippuu valvonnan kohteesta sekä siitä, mistä näkökulmasta¹¹⁶ ja missä asiayhteydessä valvontaa tarkastellaan. Organisaatioissa valvonnalla tarkoitetaan hallinnollisen toiminnan tarkkailua ja arviointia sekä tarvittaessa puuttumista annettujen tavoitteiden kanssa ristiriitaiseen toimintaan¹¹⁷. Julkisoikeudessa valvonnalla voidaan ymmärtää tarkkailua ja selontekoa yleensä, mutta yleisen merkityssisällön antaminen valvonnalle on osoittautunut oikeustieteellisessä keskustelussa vaikeaksi¹¹⁸. Tässä tutkimuksessa pyritäänkin tuomaan esiin useita eri näkökulmia eikä tutkimuksen lähtökohdissa siksi haluta tiukasti sitoutua johonkin tiettyyn yleismääritelmään.

Myllymäki ei ole pitänyt mahdollisena eikä edes tarpeellisena määritellä universaalia valvonnan käsitettä. Hänestä valvonnan lähtökohtana voidaan pitää Merikosken (1938: 39) toteamia valvonnan pääfunktioita: valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja toimen-

¹¹⁵ Tässä tutkimuksessa käytetään pääasiassa suomenkielisiä sanoja valvoa ja valvonta. Niiden vierasperäisiä synonyymejä kontrolloida ja kontrolli käytetään silloin, kun kyseessä ovat yleiseen kielenkäyttöön vakiintuneet käsitteet kuten esimerkiksi sosiaalinen kontrolli tai kontrollipolitiikka

¹¹⁶ Tavallisimmat näkökulmat ovat sosiologinen, hallinnollinen ja psykologinen (Flamholtz 1996: 2, 12). Tässä tutkimuksessa näkökulma on hallinnollinen sisältäen myös joitakin sosiologisia viittauksia. Sosiologiassa organisaatioissa tapahtuva valvonta nähdään sosiaalisen kontrollin erityismuotona (Allardt & Littunen 1979: 288).

¹¹⁷ Johansson 1999: 203.

¹¹⁸ Merikoski (1938: 17) on valvonnan käsitettä pohdiskellessaan tullut tunnetuksi sanoistaan ”valvoa ... merkitsee nukkumisen vastakohtaa”. Hidén (1974: 1–5) kysyy, onko virheitten ja epäkohtien korjaamiseen tai valvonnan kohteena olevan tilanteen muuttamiseen käytettävissä olevien keinojen oltava tietynmuotoisia tai teholtaan tietynasteisia ennen kuin voidaan puhua valvonnasta. Kaliman (1980: 12–13) keskeinen kysymys on, sisällytetäänkö valvonnan käsitteeseen oikeus pakkokeinojen käyttämiseen. Hidén & Saraviita (1994: 257–258) lisäävät valvontaa koskevaan keskusteluun varmistumisen siitä, että toiminta etenee tietyllä tavalla, ja vaikutusmahdollisuuden toiminnan tavoitteen toteutumiseksi.

piteet epäkohtien syntymisen estämiseksi sekä havaittujen epäkohtien poistamiseksi.¹¹⁹ Lyhyesti sanoen valvonnan pääsisältönä ovat valvonnanalaisen toiminnan tarkkailu ja havaittujen epäkohtien oikaisutoimenpiteet¹²⁰.

Tässä tutkimuksessa lähtökohtana ovat Merikosken mainitsemat valvonnan pääfunktiot, joihin liittyy erityisesti myös valvonnan lakiin perustuvina menettelyinä ja määräaikoina ilmenevä systemaattisuus ja määrämuotoisuus. Yksityisen turvallisuusalan toiminnan tarkkailu tapahtuu hallinnollisen tiedon keräämisenä ja tosiasiallisena hallintotoimintana. Toimenpiteet epäkohtien syntymisen estämiseksi ja havaittujen epäkohtien poistamiseksi suoritetaan hallinto- ja virkavalvonnallisoin tai oikeussuojakeinoin. Näiden toimenpiteiden sisältöihin palataan tarkemmin pääjaksossa IV.

Kun viranomaisella on alaistensa johto- ja valvontavelvollisuus, virkamiehet ja viranomaiset ovat hierarkkisessa vuorovaikutussuhteessa toisiinsa aina asioiden valmistelusta valvontaan saakka. Organisaationäkökulman lisäksi suhteisiin liittyy toimivalta ja tehtävien jako. Ylempi virkamies tai johto paitsi johtaa myös valvoo virkamiehen tai työntekijän työtä ja sen laillisuutta. Viranomaisen johdon ja valvonnan muodostamaa kokonaisuutta kutsutaan myös ohjaukseksi. Ohjaus-sanalla luodaan mielikuva siitä julkisen hallinnon toimintatavasta, joka on ollut kehittämisen tavoitteena viime vuosikymmeninä. Vaikka ohjaukseen yleensä sisällytetään myös valvonta, usein näkee käytettävän sanaparia ohjaus ja valvonta. Myös tämän tutkimuksen tematiikan kannalta on tarkoituksenmukaista erottaa ne toisistaan, sillä yleensä ohjaus ymmärretään tulevaisuuteen tähtäävänä kun taas valvonta on repressiivistä suuntautuen menneisyyteen.¹²¹ Toiminnan alkamisen suhteen valvonta voi sen sijaan olla preventiivistä tai repressiivistä.

Suomessa keskitetty ja hierarkkinen ajattelu katosi julkisen hallinnon ohjauksesta 1990-luvulla NPM-ajattelun (New Public Management) myötä. Hallinnollisen ohjauksen painopisteeksi tuli viranomaisen omaa päätösvaltaa ja itsenäistä vastuuta korostava vaatimus toiminnan tuloksellisuudesta.¹²² Päätösvaltaa siirrettiin tietoisesti hierarkiassa

¹¹⁹ Myllymäki 1994: 14, 16.

¹²⁰ Kulla 2001: 251.

¹²¹ Heuru 2000: 141; Heuru, Mennola & Ryyänen 2008: 255; Myllymäki 1994: 14–15; Mäenpää 2000: 132.

¹²² Myllymäki 1994: 14–15; Mäenpää 2000: 132.

alemmas virastoille, laitoksille ja kunnille. Perinteiset ohjausvälineet kuten normi- ja resurssiohjaus korvattiin informaatio-ohjauksella ja tulosohtauksella.¹²³

Merikoski on jakanut valtion valvontatoiminnan sen kohteen perusteella kansalaisiin suoraan kohdistuvaksi alamaishvalvonnaksi, valtion oman virkakoneiston osiin kohdistuvaksi virkavalvonnaksi ja hallintovalvonnaksi, joka kohdistuu valtion oman virkakoneiston ulkopuolelle jääviin, mutta hallintotoimintaan kuitenkin osallistuvien, valtion tarkoituksia palvelevien toimijoiden valvontaan. Valtionvalvonnan kaikille muodoille on ominaista, että valvonta tapahtuu julkisen intressin nimessä yleisten etujen suojaamiseksi.¹²⁴ Yleisen edun ja kansalaisten etujen välillä vallitsee jatkuva jännite, jonka keskipisteessä valvoja on tarkkailijana¹²⁵.

Sisäsiainministeriön laillisuusvalvonnan nykytilaa arvioinut työryhmä on jaotellut hallintoviranomaisille kuuluvat valvontatehtävät Merikosken tavoin. Alamaishvalvontaa vastaa yksityisten toiminnan valvonta. Virkavalvontaa on ylempien virkamiesten ja viranomaisten harjoittama alempien virkamiesten ja viranomaisten valvonta, jota kutsutaan myös virka-astevalvonnaksi ja esimiesvalvonnaksi. Valtion viranomaisen kuntiin tai muihin valtionhallinnon ulkopuolisiin hallintotehtäviä hoitaviin välillisen julkisen hallinnon toimijoihin kohdistama valvonta vastaa sisällöllisesti Merikosken hallintovalvontaa. Lisäksi työryhmän mukaan hallintoviranomaisen valvontatehtäviin kuuluu ylimpien laillisuusvalvojien (eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston oikeuskansleri) ja erityisasiamiesten¹²⁶ julkiseen hallintoon kohdistama valvonta.¹²⁷ Erityisesti ulkoistamisen, osittaisen yksityistämisen sekä hallinnon ja julkisten palvelujen uusien toteutta-

¹²³ Uusikylä 1999: 17–18.

¹²⁴ Merikoski 1938: 20, 25. Muusta hallintovalvonnasta voidaan erottaa valtion viranomaisten kuntiin kohdistama valvonta, jota kutsutaan usein valtionvalvonnaksi, sekä julkistalouden valvonta eli finanssi-valvonta, johon laajassa merkityksessä sisältyvät myös tulosohtaus ja toiminnan tuloksellisuuden arviointi (Kulla 2004: 251).

¹²⁵ Myllymäki 1994: 28–29.

¹²⁶ Lailla säädettyjä erityisasiamiesten virkoja ovat tietosuojavaaltuutettu (L tietosuovalautakunnasta ja tietosuojavaaltuutetusta 5 §), tasa-arvovaltuutettu (L tasa-arvolautakunnasta ja tasa-arvovaltuutetusta 2 §), kuluttaja-asiamies (L kuluttajavirastosta 4a §), vähemmistövaltuutettu (L vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 2 §), konkurssiasiamies (L konkurssipesien hallinnon valvonnasta 1 §) ja lapsiasiavaltuutettu (L lapsiasiavaltuutetusta 2 §). Erityisasiamiehet edistävät omien sektoreidensa lainsäädännön toteutumista neuvoin, ohjein ja lausunnoin. Terveystenhallinnon toimintayksiköiden potilasasiamiehet (L potilaan asemasta ja oikeuksista 11 §) eivät nimestään huolimatta ole tässä tarkoitettuja erityisasiamiehiä. Potilasasiamies tarvittaessa neuvoo ja avustaa potilasta, jos tämä on tyytymätön saamaansa hoitoon ja kohteluun. (Sarja 2001: 20–21.)

¹²⁷ Laillisuusvalvonta sisäsiainministeriössä 2009: 6.

mismuotojen seurauksena julkisen vallan ja yksityisen välinen oikeudellinen suhde on monimuotoistunut viime vuosikymmeninä. Perinteiselle yksipuoliselle hallintopäätökselle on syntynyt uusia hallinnollisen vallankäytön ilmenemismuotoja ja passiivinen hallintoalamainen nähdään yhä useammin hallinnon asiakkaana ja aktiivisena yksilönä sekä kuluttajana.¹²⁸

Virkavalvonta on valtionhallinnon sisäistä valvontaa. Yksityiseen turvallisuusalaan se liittyy silloin, kun valvonnan kohteena ovat yksityistetyn julkiset tehtävät. Alamaivalvonta ja hallintovalvonta kohdistuvat valtionhallinnon ulkopuolisiin toimijoihin ja ne ovat yksityisen turvallisuusalan ulkoista valvontaa. Myös ylimpien laillisuusvalvojien ja erityisasiamiesten toiminta on valvonnan kohteeseen nähden ulkoista valvontaa.

Yksityisellä turvallisuusalalla valtion kansalaisiin kohdistama alamaivalvonta tapahtuu yksityisen turvallisuusalan toimijoiden ja poliisin yhteistyönä tosiasiallisena hallintotoimintana¹²⁹. Hallinto- ja virkavalvonnasta vastaa sisäasiainministeriö¹³⁰, jolle kuuluu valtion sisäisen turvallisuuden johto- ja valvontavelvollisuus. Sisäinen turvallisuus kuuluu ministeriön täydelliseen ohjausvaltaan kuitenkin vain osittain, koska sisäisen turvallisuuden kokonaisuus rakentuu julkisten ja yksityisten toimijoiden (ks. johdantoluvun taulukko 1) muodostamien prosessien verkostosta. Ministeriön ohjausvalta ulottuu sen

¹²⁸ Hakalehto–Wainio 2006: 176–180; Mäenpää 2005: 1069–1072; Mäenpää 2009: 1100–1101.

¹²⁹ Valtionvalvonta ja valtion poliisitoiminta kietoutuvat alamaivalvonta- ja hallintovalvonnan yhteydessä niin erottamattomasti toisiinsa, että rajan osoittaminen niiden välillä voi olla mahdotonta ja tarpeetontakin (Merikoski 1938: 27–28). Tässä tutkimuksessa ei tehdä eroa valtionvalvonnan ja poliisitoiminnan välillä vaan poliisitoiminta nähdään valtionvalvonnan välineenä osana yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmää.

¹³⁰ Sisäasiainministeriön ohjaus- ja valvontatehtävät erotettiin poliisitoimen operatiivisesta johtamisesta vuoden 2010 alusta voimaan tulleilla muutoksilla lakiin poliisin hallinnosta. Sisäasiainministeriö vastaa poliisin toimialan ohjauksesta ja valvonnasta sekä erikseen ministeriölle säädettävistä poliisin toimialan tehtävistä perustuslain 68.1 §:n, valtioneuvoston annettun lain (28.2.2003/175) ja valtioneuvoston ohjesäännön (3.4.2003/262) mukaisesti. Sisäasiainministeriön työjärjestyksellä (18.1.2008/37) säädetään tarkemmin ministeriön hallinnonalan ohjauksesta, osastoista, erillisistä yksiköistä ja niiden tehtävistä. Entisestä poliisin lääninjohdosta ja osasta entistä sisäasiainministeriön poliisiosastoa muodostettiin poliisin ylijohdoksi Poliisihallitus, joka johtaa ja ohjaa operatiivista poliisitoimintaa sekä vastaa poliisilaitosten ja poliisin valtakunnallisten yksiköiden tulos- ja resurssiohjauksesta. Poliisihallitukselle kuuluva poliisin laillisuusvalvonta perustuu pakkokeinolain 5 a luvun 15 §:än, poliisilain 33 §:än ja poliisin laillisuusvalvonnasta annettuun määräykseen (SM–2006–01324/Tu–42). Tehtäviin kuuluvat poliisin laillisuusvalvonnan järjestämisestä ja kehittämisestä koskevat asiat, laillisuusvalvontaan liittyvien tarkastusten toimittaminen, poliisin laillisuusvalvontaan liittyvien lausuntojen antaminen ja poliisin toiminnasta tehtyjen kantelujen käsittely. Niistä Poliisihallituksen tehtävistä, jotka hoidetaan aluehallinnon viranomaisen poliisin vastuualueella, säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella tai Poliisihallituksen työjärjestyksellä (L poliisin hallinnosta 4.2 §). (HE 58/2009 vp s. 16–17; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 14, 18, 20.)

alaisen poliisin toimintaan, mutta yksityisiin turvallisuusalan toimijoihin ministeriön kohdistama ohjaus tapahtuu välillisesti poliisin ja turvallisuusalan valvontayksikön kautta ennakkollisena ja jälkikäteisenä hallintovalvontana.

Valtionvalvonta ja lainkäyttö liittyvät Merikosken mukaan toisiinsa siten, että osasta valvontamenettelyä saattaa jossakin tapauksessa tulla lainkäyttötoimi. On esimerkiksi vietävä tuomioistuimen ratkaistavaksi, mitä on pidettävä lainmukaisena silloin, kun valvonnan kohteen epäillään ylittäneen toimivaltansa rajat. Merikosken mielestä tuomioistuimien ei kuitenkaan suorita varsinaisesti valvontatoimintaa eikä siten ole valvontaviranomainen.¹³¹ Kulla sen sijaan on pitänyt valitusta ja hallintokantelua hallinnon ulkopuolisten tahojen käynnistämänä jälkikäteisen hallintovalvonnan keinoina¹³². Yksityisen turvallisuusalan valvonnassa lainkäytöllä ja kantelulla voi olla oleellista merkitystä havaittuihin epäkohtiin puuttumiseksi. Tässä tutkimuksessa ylimmät laillisuusvalvojat, erityisasiamiehet ja tuomioistuimet nähdään osana yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmää kansalaisten oikeuksia turvaavina valvojina.

5. Valvontaa toteuttava järjestelmä

Turvallisuustietoisuuden voimakas kasvu on johtanut valvontaa lisääviin kontrollipoliittisiin toimiin. Valvontaa lisäävät toimet ovat olleet pikemmin hallinnollisia kuin tuomioistuimen päätöksiin perustuvia¹³³. Virallisella kontrollipolitiikalla tarkoitetaan laajimmillaan sitä julkisen vallan toimintaa, jolla yhteiskunnan jäseniä ohjataan täyttämään heihin kohdistetut rooliodotukset. Viime kädessä kontrollipolitiikalla tähdätään olemassa olevan yhteiskunnallisen järjestyksen ylläpitämiseen.¹³⁴ Kriminaalipolitiikka, joksi

¹³¹ Merikoski 1938: 27.

¹³² Kulla 2004: 252.

¹³³ Kääriäinen 1998: 53; Lindstedt 2007: 1007.

¹³⁴ Flamholtz 1996: 2, 5. Virallinen kontrollipolitiikka merkitsee suunnilleen samaa kuin virallinen sosiaalinen kontrolli. Sosiaaliseen kontrolliin kuuluu, että on olemassa jokin julkilausuttu tai ainakin piilevä käsitys sopivasta tai hyväksyttävästä käyttäytymisestä, johon kontrollilla pyritään. (Johansson 1999: 203.) Suomessa ja muissa Pohjoismaissa kontrollipolitiikkaa käytetään myös suppeammassa merkityksessä tarkoittamaan vain rikollisuutta ja sitä lähellä olevaa norminvastaista käyttäytymistä koskevaa virallista kontrollia. Joskus kontrollipolitiikkaan sisällytetään myös yhteiskunnan norminvastaisia tekoja säätelevät epävirallisen kontrollin muodot. (Anttila & Törnudd 1983: 24.)

kutsutaan rikollisuutta ja sen kontrollia koskevaa yhteiskuntapolitiikan osa-aluetta, ymmärretään toisinaan myös osaksi kontrollipolitiikkaa¹³⁵.

Suomen sisäisen turvallisuuden ylläpitämiseen ja turvaamiseen osana yhteiskunnallista järjestystä osallistuu useista sekä yksityisistä että julkisista toimijoista muodostuva organisaatioiden verkosto. Organisaatioita voidaan valvoa prosesseilla, jotka valvovat sen jäseninä olevia ihmisiä tai jotka vaikuttavat heidän käyttäytymiseensä niin, että heidät saadaan todennäköisemmin saavuttamaan organisaation tavoitteet. Valvontaa tarvitaan, koska organisaatiot muodostuvat ihmisistä, joiden henkilökohtaiset kiinnostuksen kohteet, tavoitteet ja näkökulmat eroavat toisistaan. Organisaatiotutkimuksen näkökulmasta valvonnan funktiona on motivoida ihmisiä toimimaan organisaation johdon asettamien tavoitteiden suuntaisesti, koordinoida organisaation eri osien toimintaa ja tuottaa informaatiota organisaation toiminnan ja ihmisten käyttäytymisen tuloksista.¹³⁶ Yrityksissä, joiden osakkeenomistajat eivät osallistu toiminnan johtamiseen, keskeistä on operatiivisen johdon toiminnan koordinoiminen ja valvominen niin, että se vastaa osakkeenomistajien toiveita¹³⁷.

Valvonta toteutuu erilaisissa organisaatioissa erilaisena. Valvonnan tyyppi riippuu Flamholtzin mukaan organisaation kehitysvaiheesta ja kehitysvaiheeseen erityisesti vaikuttavasta organisaation henkilöstömäärästä. Mitä enemmän organisaatiossa on ihmisiä, sitä vaikeampi heidän toimintaansa on hallita. Sen seurauksena sitä suurempi on jonkinlaisen valvontajärjestelmän tarve. Kuviossa 3 on esitetty valvonnan tyypit pienistä organisaatioista suuriin (1–4). Keskeistä tyypittelyssä on ihmisen käyttäytymiseen vaikuttamisen tapa. Jos se on suunnitelmallinen prosessi, voidaan puhua valvontajärjestelmästä. Suunnittelemattomana kyseessä ei ole valvontajärjestelmä vaan pelkkä valvonta. Toinen Flamholtzin valvonnan tyypittelyyn liittyvä piirre on, että sellaisenaan se kuvaa organi-

¹³⁵ Anttila & Törnudd 1983: 22, 24.

¹³⁶ Flamholtz 1996: 2, 5. Samansuuntainen on myös finanssi- ja pankkivalvonnan näkemys valvonnan elementtien merkityksestä (Kalima 1980: 11–12; Myllymäki 1994: 15).

¹³⁷ Yrityksissä, joissa on osakkeenomistajia ja erikseen palkattu ylin johto, johtamis- ja valvontajärjestelmiä tarkastellaan usein ns. päämies-agentti –teorian pohjalta, joka perustuu yrityksen omistuksen ja vallan eriyttämiseen. Yrityksen ylin johto toimii osakkeenomistajien palkattuna agenttina ja käyttää yrityksen toiminnassa päätösvaltaa. Johtoa valvomalla yrityksen hallitus voi pienentää päämies-agentti –ongelmaa, vaikka toimitusjohtajan työtehtävien moniulotteinen luonne hankaloittaaakin valvontaa. Operatiiviseen toimintaan osallistumattoman hallituksen on hankala arvioida yrityksen kannalta edullisimmat toimenpiteet. (Omistajien etu – kaikkien etu? 2000: 10; Virtanen & Stenvall 2010: 141.)

saation sisäistä valvontaa. Ulkoista valvontaa voi jossain määrin sisältyä muodolliseen valvontajärjestelmään esimerkiksi ulkoisen arvioinnin muodossa. Yleinen käsitys on, että ulkoisen valvonnan tulee puuttua asiaan, jos organisaation sisäinen valvontajärjestelmä ei toimi¹³⁸.

	Henkilöitynyt valvonta (Personal control)	Henkilöitymätön valvonta (Impersonal control)
Suunnitelmallinen	Johtajuus (Leadership) 2	Muodollinen valvontajärjestelmä (Formal control system) 4
Suunnittelematon	Ad hoc –valvonta (Ad hoc supervision) 1	Ad hoc –tekniikat (Ad hoc techniques) 3

Kuvio 3. Valvonnan tyypittely Flamholtzin (1996: 8) mukaan. (Termien käännökset kirjoittajan.)

Pienessä muutaman henkilön työllistävässä vartiointiliikkeessä johtajaan, joka yleensä on myös vartioimisliikeluvan haltija ja yrityksen omistaja, henkilöityvä suunnittelematon ad hoc –valvonta voi olla riittävä. Johtaja valvoo toimintaa henkilökohtaisesti päivittäin hoitamiensa tehtäviensä lomassa. Organisaation kasvaessa satunnainen valvonta oman toimen ohella ei enää riitä. Syntyy tarve valvonnan etukäteiseen suunnitteluun, joka yleensä henkilöityy vahvaan johtajuuteen. Organisaation edelleen kasvaessa valvontaan aletaan soveltaa etukäteen suunnittelemattomia ad hoc –tekniikoita, joita voi suorittaa muukin kuin johtaja, esimerkiksi vartiointiliikkeen vastaava hoitaja. Tämä voi esi-vaiheena edeltää siirtymistä muodollisiin valvontajärjestelmiin. Suurissa organisaatioissa kuten valtion ja kunnan viranomaiset tai kansainväliset yritykset muodolliset valvontajärjestelmät eivät enää välttämättä henkilöidy organisaation johtoon tai esimiehiin. Ne muodostavat jatkuvan, dynaamisen ja muutoksiin sopeutuvan, erilaisista elementeistä kuten talouden suunnittelu, strateginen suunnittelu, toiminnan tulosten mittaaminen ja

¹³⁸ Ulkoisista valvontajärjestelmistä markkinakuri vaikuttaa tehokkaasti yrityksissä toimivien ihmisten käyttäytymiseen. Yritykset, jotka eivät vastaa kysyntään kilpailukykyisin hinnoin, eivät pitkällä tähtäimellä menesty. (Omistajien etu – kaikkien etu? 2000: 12–13.)

arviointi koostuvan prosessin.¹³⁹ Julkisessa hallinnossa valvontajärjestelmillä varmistetaan hallinnon lain- ja tarkoituksenmukaisuus, tehokkuus ja taloudellisuus. Valvontajärjestelmät liittyvät yleensä hallinnon eri ohjausjärjestelmiin tukemalla niiden toimintaa.¹⁴⁰

Valvontajärjestelmien havaitseminen on vaikeaa, koska ne muodostuvat monimutkaisista organisaation sisällä jatkuvasti vireillä olevista prosesseista. Flamholtz on havainnollistanut valvontajärjestelmiä kehittämällä kuviossa 4 esitetyn yleisen valvontajärjestelmän mallin. Se on alunperin kehitetty havainnollistamaan yritysten valvontajärjestelmiä ja palvelemaan kahta tarkoitusta. Sillä voidaan kuvata ja paremmin ymmärtää valvontajärjestelmän rakennetta operatiivisessa toiminnassa ja sitä voidaan käyttää itse valvontajärjestelmän toimivuuden ja tehokkuuden arvioinnissa.¹⁴¹

Malli muodostuu kolmesta osasta: valvontajärjestelmän ydin, organisaation rakenne ja organisaatiokulttuuri, jotka kaikki ovat myös itsessään valvontajärjestelmiä. Ydin koostuu viidestä osaprosessista, jotka ovat suunnittelu, toteutus, organisaation talouden ja muun tilan numeerinen mittaaminen, palaute ja arviointi.¹⁴² Organisaation rakenteella tarkoitetaan organisaation rooleja eli työtehtäviä, joita ihmiset hoitavat, ja niiden järjestämistä suhteessa toisiinsa. Organisaatiokulttuurin pääelementit ovat koko organisaatiolle luonteelliset arvot, uskomukset ja epäviralliset sosiaaliset normit, jotka ovat yhteisiä organisaation jäsenille ja jotka vaikuttavat organisaation jäsenten ajatuksiin ja toi-

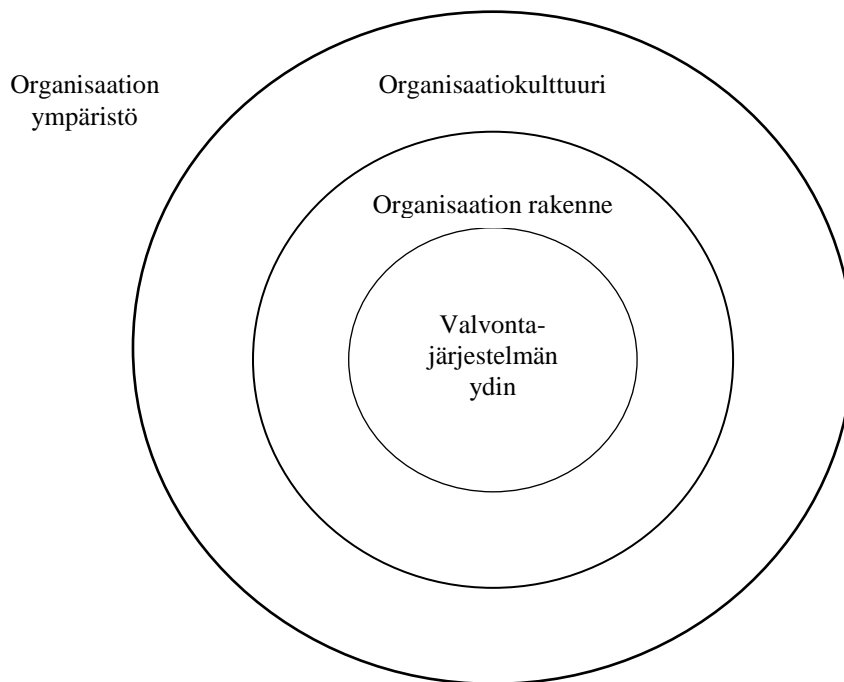
¹³⁹ Flamholtz 1996: 2–3, 5, 7–11, 15.

¹⁴⁰ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 4–5.

¹⁴¹ Flamholtz 1996: 24.

¹⁴² Suunnittelu sisältää lähtötilan analyysin ja päätöksenteon organisaation tavoitteista ja menetelmistä niiden saavuttamiseksi. Toteutus tarkoittaa organisaation rooleissa määriteltyjen vastuiden ja toimintojen mukaisesti suoritettua päivittäistä toimintaa. Mittaamisen yhtenä funktiona on kuvata, missä määrin organisaation tavoitteet on saavutettu. Toinen funktio liittyy mittaamis-prosessiin sinänsä. Tieto siitä, että jokin mitataan, vaikuttaa yleensä organisaatiossa toimivien ihmisten käyttäytymiseen. Organisaation toiminnasta ja tuloksista tietoa antava palaute voi olla korjaavaa tai arvioivaa. Varsinaisen arviointi-prosessin tarkoitus on johtaa suunnittelun kautta prosessin parantamiseen. (Flamholtz 1996: 17–20; Karimaa 2001: 51–65.) Arviointitutkimus eteni 1990-luvun Suomessa nopeasti hallinnon muutosten ja Euroopan unionin jäsenyyden myötä. Arviointitutkimuksen kasvavaan merkitykseen liittyy useita intressejä kuten esimerkiksi organisaation ohjautuvuuden parantaminen, muutosten perusteleminen organisaatiossa tai organisaation eloonjääminen. Nykyään kaikki asiantuntijat käyttävät työssään arviointitutkimusten tuloksia ja monet tekevät myös itse arviointeja enemmän tai vähemmän tutkimuksellisesti. (Mäntysaari 1999: 7–8.) Arviointi ja arviointitutkimus arviointikeinona kuuluvat myös yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän ytimeen, mutta niitä ei tässä tutkimuksessa tarkastella tarkemmin kuten ei myöskään valvonnan suunnittelua, mittaamista ja palautetta.

mintaan.¹⁴³ Organisaatiokulttuuriin voidaan vaikuttaa johtamisella. Työyhteisön johtamisella voidaan tehdä näkyviksi erilaisia organisaatiokulttuuria muokkaavat tekijöitä kuten kokemuksia työhyvinvoinnista ja johtamisesta, arvojen merkitystä toimintaa ohjaavina periaatteina jne. Viestinnän asianmukaisella johtamisella rakenteistetaan organisaatiokulttuuria ja työsuorituksen johtaminen yhdistyy mitattavista tavoitteista saatavaan palautteeseen.¹⁴⁴



Kuvio 4. Valvontajärjestelmän yleinen malli Flamholtzin (1996: 16) mukaan.

Organisaation rakenne on strateginen vastaus markkinoiden, teknologian ja ympäristön vaatimuksiin. Se toimii valvontajärjestelmänä kahdella tavalla. Se määrittelee, millaista käyttäytymistä ihmisiltä odotetaan organisaation roolien täyttämiseksi sekä organisaation roolien toimivallan ja velvollisuudet. Suurissa organisaatioissa roolit on yleensä määriteltä eksplisiittisesti tehtäväkuvauksin. Pienissä organisaatioissa rooleja ei monesti määritellä vaan ne jäävät implisiittisiksi. Mitä enemmän rooleja on muodollisesti määri-

¹⁴³ Flamholtz 1996: 15–20, 24, 118, 122–123; Karimaa 2001: 51–65.

¹⁴⁴ Virtanen & Stenvall 2010: 240.

teltu, sitä helpompaa on myös valvonnan havaitseminen. Valvontajärjestelmän ytimeen verrattuna organisaation rakenne on melko staattinen ja se kytkeytyy valvontajärjestelmän ytimeen toiminnallisesti. Organisaation rakenteella suoritetaan valvontajärjestelmän ytimeen kuuluvaa toteutuksen osaprosessia. Toteutus tarkoittaa organisaation päivittäistä toimintaa, joka muodostuu organisaation rooleissa määritellyistä vastuista ja toiminnoista.¹⁴⁵ Kyseessä on siten organisaation päivittäisten toimintojen sisään rakennettu sisäinen valvontajärjestelmä¹⁴⁶.

Yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmä muodostaa poikkeuksen Flamholtzin yleiseen malliin kahdella tavalla. Ensinnäkin organisaation koko ei vaikuta roolien määrittelyyn, koska siitä on säädetty lainsäädännössä. Myös roolien suhteet turvallisuusalan yksityisten ja julkisten organisaatioiden välillä on määritelty laissa. Turvallisuusalan valvontajärjestelmän organisaatorakenne on siis melko staattinen, koska sen muuttaminen edellyttää muutoksia lainsäädäntöön. Vahvan sääntelyn johdosta myös valvonnan toteutus on ennakolta varsin ohjattua sisällön, menetelmien ja valvontaprosessien käynnistymisen osalta. Lainsäädäntö ei anna valvontaviranomaiselle mahdollisuuksia täysin riippumattomaan, oma-aloitteiseen toiminnan valvontaan ja valvonta-aineiston itsenäiseen käsittelyyn¹⁴⁷. Tällöin tärkeäksi kysymykseksi nousee, turvaako valvonnan toteutuksen sääntely yleistä etua.

Toiseksi Flamholtzin malli kuvaa valvontajärjestelmää yleisellä tasolla yhden organisaation sisällä. Yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmä sen sijaan on verkostojen verkosto, joka muodostuu useista yksityisistä ja julkisista turvallisuusalan organisaatioiden verkostoista ja jossa valvonnan toteuttamiseen liittyvät tehtävät on laissa määrätty eri organisaatioiden eri rooleille¹⁴⁸. Esimerkiksi valvonnan mahdollistavia erilaisia ilmoitusvelvollisuuksia on säädetty Poliisihallitukselle, vartioimisliikkeelle ja vartijalle

¹⁴⁵ Flamholz 1996: 22, 118–121.

¹⁴⁶ Yhdistyksen hyvä hallinto 2008: 141–142.

¹⁴⁷ Tutkimus valtionhallinnon tarkastuksesta osoitti, ettei toimeksiantajasta ja tarkastuskohteesta täysin riippumatonta valtionhallinnon tarkastusta ole lainkaan. Tarkastus on saattanut jopa huolestuttavassa määrin näyttää hallitukselle tehdyltä tilaustyöltä. (Ahlbäck 1999: 103–106, 265–267.)

¹⁴⁸ Lainsäädäntö saattaa kannustaa yrityksen johtoa parempaan toimintaan, mutta se ei takaa sitä. Kansainvälisesti toimivien yritysten valvontaan kansalliset säädökset eivät vaikuta kovin tehokkaasti, koska ne usein eroavat sisällöllisesti toisistaan eri maissa. (Omistajien etu – kaikkien etu? 2000: 12–13.) Monet suurista turvallisuusalan yrityksistä ovat tänä päivänä kansainvälisiä. Jotta näiden yritysten valvonta olisi mahdollisimman tehokasta, olisi tavoiteltavaa, että alaa koskeva lainsäädäntö harmonisoitaisiin ainakin Euroopan Unionissa.

(LYTP 6 §, 17 §, 23 §, 45 §, 47.4 §). Yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän ymmärtämiseksi sitä on lähestyttävä myös verkostotutkimuksen näkökulmasta. Tässä tutkimuksessa verkostanalyysiä ei kuitenkaan käytetä varsinaisena empiirisenä tutkimusmenetelmänä vaan metaforana, jonka avulla monimutkaisia sosiaalisia järjestelmiä on helpompi ymmärtää.¹⁴⁹

Yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän rakenne on vastaus yhteiskuntapolitiikan keskustelun vaatimuksiin. Kun kontrollipolitiikka nähdään laajasti sosiaalisena kontrollina, sen avulla pyritään luomaan yhteiskuntaan turvallisuutta edistävät arvot. Ne vaikuttavat turvallisuusalaa säätelevän lainsäädännön taustalla. Jotta turvallisuusalan organisaatiot toimisivat lain hengen mukaisesti, niiden on omaksuttava myös omaan organisaatiokulttuuriinsa ympäristössä vallitsevat arvot. Organisaation rakenteen tulisi palvella organisaation arvojärjestelmää ja valvontajärjestelmän ytimen tulisi edistää toivotua organisaatiokulttuuria ja organisaation rakennetta.¹⁵⁰

Edellä olevan johdosta herääkin kysymykset, kuinka itsenäisiä yksityisen turvallisuusalan organisaatiot loppujen lopuksi voivat olla päättäessään toiminnastaan ja sen tavoitteista ja kenen arvot organisaatiokulttuureissa todellisuudessa vallitsevat. Ovatko ne yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden itsensä omia tavoitteitaan varten muotoilemia vai seurausta kontrollipolitiikkaan liittyvistä toimenpiteistä, esimerkiksi lainsäädännön valmisteluun liittyvästä keskustelusta? Voi hyvin otaksua, että yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän suunnittelija eli lainsäätäjät olettaa ilman sen syväliempää asiaan paneutumista organisaatiokulttuureiden arvomaailman vastaavan lainsäädännön muotoutumisen taustalla vaikuttavia arvoja. Toisaalta voi myös perustellusti epäillä, ettei lainsäätäjällä edes ole realistisia mahdollisuuksia perehtyä turvallisuusalan yksityisten organisaatioiden organisaatiokulttuureihin. Jos näin on, valvontajärjestelmän tehokkuuden voi Flamholtziin nojautuen kyseenalaistaa. Hänen mukaansa tehokkaan valvontajärjestelmän suunnittelun tulee alkaa organisaatiokulttuurin tiedostamisesta ja hahmottamisesta sekä tarvittaessa sen muotoilusta toivotunlaiseksi. Valvontajärjestelmää tulee suunnitella vuorovaikutuksessa organisaation ympäristön kanssa kokonaisvaltaisenä toisiinsa kytkeytyvien alajärjestelmien sarjana. Hyvin usein organisaatiokult-

¹⁴⁹ Mattila & Uusikylä 1999: 9–10.

¹⁵⁰ Flamholtz 1996: 123–124.

tuuri on järjestelmän osa-alue, johon kiinnitetään huomiota vasta aivan viimeiseksi tai ei lainkaan.¹⁵¹

¹⁵¹ Flamholtz 1996: 123–124.

III TURVALLISUUSALAN YKSITYISTÄMINEN

Tämän luvun aluksi esitellään julkisen hallinnon muutoksia, lainsäädäntöä ja strategioita, jotka ovat edistäneet turvallisuusalan yksityistämistä. Sitten pohditaan yksityistämisen oikeudellisia edellytyksiä ja rajoituksia sekä mitä julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle merkitsee. Lopuksi testataan, miten Rasinmäen väitöskirjassaan kehittämä yksityistämisen nelitasoinen malli soveltuu turvallisuusalalle.

1. Turvallisuusalan yksityistämistä edistävät toimenpiteet

Julkisessa hallinnossa ja lainsäädännössä tapahtuneilla muutoksilla sekä erilaisilla strategioilla on pyritty edistämään yksityistämistä. Tavoitteena on ollut poistaa esteitä yksityiseltä turvallisuusalan toiminnalta muun muassa antamalla turvallisuusalan tehtäviä muillekin kuin viranomaiselle. Kansalaisille tarjotaan mahdollisuus ostopalveluihin, joita tuottavat yksityiset organisaatiot. Tavoitteena on kansalaisten vapaa valintaoikeus julkisen ja yksityisen palvelun välillä.

1.1. Julkisen hallinnon muutokset Suomessa

Julkisella sektorilla tapahtuneet hallinnon ja julkisten palvelujen tuotantotapojen muutokset ovat helpottaneet yksityisen turvallisuusalan laajenemista ennen pelkästään julkiselle hallinnolle kuuluneille turvallisuuspalveluiden toiminta-alueille kuten esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan. Julkisten palvelujen tuotantotapojen muuttuminen on samalla lisännyt yksityisen turvallisuusalan palvelujen tarvetta ja siten edistänyt alan kasvua. Suomen julkishallinnossa tapahtuneet muutokset voidaan jakaa neljään päävaiheeseen: virkamieshallinnon perusteiden luominen (1600–1900), oikeusvaltion hallinto (1900–), hyvinvointivaltion hallinto (1950–) ja moderni julkishallinto (1980–). Koska julkishallinto on laaja ja monimutkainen kokonaisuus, eri vaiheiden alkamisajankohdat ja kestot ovat tulkinnanvaraisia. Vaiheet ovat rakentuneet limittäin ja

asteittain siten, että hallinnossa on yhtä aikaa aineksia useista eri muutosvaiheista. Moderni julkishallinto sisältää piirteitä kaikista sitä edeltävistä vaiheista. Se rakentuu oikeusvaltion ja hyvinvointivaltion peruseriaateille mutta pyrkii toteuttamaan niitä uudella tavalla, aikaisempaa tehokkaammin tavoitteena hyvän hallinnon periaatteiden toteutuminen.¹⁵² Julkisen hallinnon teorioista perinteinen, uuden julkisen johtamisen (New Public Management, NPM) ja julkisen hallinnan mallit heijastelevat julkisen hallinnon muutosta, jossa perinteisestä poliittisen päätöksenteon alaisuudessa toimivasta hallinnosta on siirrytty tehokkuutta korostavaan uuteen julkiseen johtamiseen ja verkostomaiseen julkisen hallinnan malliin¹⁵³.

Suomalainen hyvinvointivaltio ajautui 1980-luvun lopulla moniulotteiseen kriisiin. Julkisten palvelujen määrää oli kasvatettu ja taloudellinen kasvu oli ollut OECD-maiden nopeinta 1980-luvulla samaan aikaan kun monissa muissa OECD-maissa julkisia kulumenoja yritettiin jo hillitä¹⁵⁴. Yleinen käsitys on, että julkiset palvelut ovat yksityisiä kalliimpia, koska niitä ei tuoteta yhtä tehokkaasti kuin yksityisiä ja koska niitä subvenoidaan¹⁵⁵. Syvä taloudellinen lama 1990-luvun alussa aiheutti kustannuskriisin. Julkinen hallintokoneisto oli kasvanut vuosina 1945–1988 nopeasti yli kaksinkertaiseksi. Se aiheutti vähitellen niin sanotun byrokratiakriisin, josta oli havaittavissa merkkejä jo 1970-luvulla kansalaisten politiikkaa, hallintoa ja virkamiehiä koskevan luottamuksen hiipumisena. Näiden kriisien myötä siirryttiin hyvinvointivaltion kasvusta vaiheeseen, jossa painottui hyvinvointivaltion ylläpitäminen, sopeuttaminen uusiin vaatimuksiin ja kehittäminen.¹⁵⁶ Päämääränä on ollut hallinnon tehostaminen ja hajauttaminen, sääntelyn purkaminen, yksityistäminen, organisaatorakenteen monipuolistaminen, hallinto-
tehtävien ja vastuun hajauttaminen sekä virkamiesten määrän vähentäminen¹⁵⁷.

Useimpien länsimaiden hallitusohjelmiin on 1980-luvun alkupuolelta lähtien sisältynyt valtion hallintojärjestelmien uudistaminen. Uudistusohjelmiin kuului uusien mallien

¹⁵² Mäenpää 1991: 14–17; Mäenpää 2000: 49–51.

¹⁵³ Virtanen & Stenvall 2010: 40.

¹⁵⁴ Mäki 1995: 81.

¹⁵⁵ Anttonen – Sipilä 2000: 108–109.

¹⁵⁶ Temmes 2006: 19.

¹⁵⁷ Mäenpää 2000: 68–75.

etsiminen perinteiselle byrokratiamallille¹⁵⁸ sekä julkisen sektorin roolin ja tehtäväkuvan tarkistaminen.¹⁵⁹ Iso-Britanniassa muodostui poliittiseksi doktriiniksi uusi julkinen johtaminen, New Public Management. Sen ideat taloudellisesta ja toiminnallisesta hajauttamisesta, läpinäkyvästä ja kustannustietoisesta taloussuunnittelusta ja budjetoinnista sekä julkisen hallinnon ydintoimintoihin kuulumattomien tehtävien yksityistämisestä tai ulkoistamisesta tulivat Suomeen 1980-luvun lopulla¹⁶⁰. Uudistustyö lähti käynnissä liikkeelle vuonna 1987 Holkerin hallituksen perustaessa hallinnon kehittämisen ministerivaliokunnan. Hankkeesta muodostui hallinnonuudistusohjelma, joka ulottui hallinnon rakenteisiin, ohjausjärjestelmiin, henkilöstöhallintoon ja hallintokulttuuriin.¹⁶¹

Yksityiseen turvallisuusalaan merkittävästi vaikuttaneet hallinnon muutokset ajoittuvat parille viime vuosikymmenelle, jolloin siirryttiin tuotoksia, tuloksia ja vaikuttavuutta korostaviin ajattelumalleihin¹⁶². Suomen hallintokoneisto muuttui 1990-luvulla aikaisempaa heterogeenisemmaksi. 1990-luvun alussa toteutettiin lähinnä rakenteellisia ja ohjausjärjestelmiä koskevia muutoksia: liikelaitos-yhtiöittämisuudistus, tulosohjaus-tulosjohtamisuudistus, valtion ja kunnan suhdetta muuttanut valtionosuusuudistus sekä valtion keskus- ja aluehallinnon rakenneuudistus. Uudistukset ovat johtaneet hallinnon differentioitumiseen, jolloin perinteisille hallintotehtäville, palvelutehtäville ja julkiselle liiketoiminnalle ovat muotoutuneet niille ominaiset uudet organisaatiomallit ja toimintatavat. NPM-tyyppiset uudistukset ovat avanneet uusia mahdollisuuksia käyttää julkishallinnossa esimerkiksi tulosjohtamista ja liikkeenjohdon osaamista toiminnan tehokkuuden ja taloudellisuuden parantamiseksi. Markkinaperustaisuudella ja yksityistämistä vahvistavilla käytännöillä tavoitellaan joustavuutta ja kustannustehokkuutta. Kun palvelun tuottaja voi olla sisäinen tai ulkoinen, syntyy kustannustehokkuutta edistävää kilpailua ja markkinoilta voidaan ostaa palveluja julkisen sektorin ylikuormittuessa.¹⁶³

¹⁵⁸ Perinteiseen byrokratiaan kuuluvat selkeät vastuualueet, määritellyt pätevyysrajat ja –edellytykset, toimintaa ohjaavat yksityiskohtaiset säännöt ja hierarkiaa kytkeytyvä viestintärakenne. Perinteisen byrokratian ohjaamisessa turvaudutaan paljolti hierarkiaan ja tehtävät suoritetaan pitkälti sääntöjen ja määräysten mukaan. Hallintohenkilöstön asema on usein melko vahva ja korostunut. (Kiviniemi 1989, 22–23.)

¹⁵⁹ Maailman paras julkinen sektori? 1993: 49.

¹⁶⁰ Temmes 2006: 20.

¹⁶¹ Temmes & Kiviniemi 1997: 18–20.

¹⁶² Virtanen & Stenvall 2010: 46.

¹⁶³ Temmes 2006: 20–22; Virtanen & Stenvall 2010: 47, 51–52.

Yhden mahdollisuuden raskaiden suunnittelu- ja hallintoprosessien uudistamisessa muodostaa prosessijohtaminen. Prosessilähtöisen¹⁶⁴ toiminnan juuret juontavat 1900-luvun alun Yhdysvaltain autoteollisuudessa käynnistettyihin toimenpiteisiin ja toiminnan järjestelyihin, jotka johtivat uudenlaiseen ajatteluun organisaation¹⁶⁵ tehokkuudesta. Julkisen sektorin johtamisen käytäntöihin ja toiminnan kehittämiseen prosessiajattelu on alkanut vakiintua 1980- ja 1990-luvuilla, kun hallinnolta alettiin odottaa lisäarvoa. Hallinnon oli saatava aikaan enemmän ja saavutetut tulokset ja vaikutukset oli pystyttävä tunnistamaan ja arvioimaan. Prosessilähtöisen organisaation toimintaa määrittävät usein ulkoisen asiakkaan (palvelujen käyttäjät tai hyödynsaajat) palvelutarpeet. Julkishallinnon organisaatioissa prosessiajattelun lähtökohdat liittyvät hallinnon tuloksellisuusvaatimukseen, erityisesti yhteiskunnallisen vaikuttavuuden vaatimukseen. Jotta strategiset yhteiskunnalliset tavoitteet saavutettaisiin, prosessilähtöisessä toiminnassa pohditaan toimintaedellytysten ja vaikuttavuustavoitteiden välistä suhdetta sekä haetaan toiminnan toteutusta varten optimaalisia rakenteita.¹⁶⁶

Prosessiajattelun voi ajatella alkavan prosessien määrittämisestä yhden organisaation sisällä. Prosessit jäsentävät yksittäisessä organisaatiossa työyhteisön sisäisiä sosiaalisia verkostoja¹⁶⁷. Prosessiin voi myös osallistua useita organisaatioita, jolloin on kyseessä näiden välinen yhteinen prosessi. Yksittäiset organisaatiot sisäisine prosesseineen muodostavat verkostoja, jotka ovat nykyään osittain korvanneet hierarkkisia organisaatioita.¹⁶⁸ Verkosto ei yleensä muodosta uutta organisaatiota tai byrokratiaa, vaan se on rakenteeltaan löyhä, joustava ja mielellään myös avoin¹⁶⁹.

¹⁶⁴ Prosesseilla tarkoitetaan organisaatioiden, etenkin niiden tuotantojärjestelmien, vaatimusten mukaista ja tavoitteellista toimintaa. Prosessi on tiettyihin resursseihin liittyvä (resurssien) panokset tuotoksiksi muuttava toimintasarja. (Julkisen sektorin prosessien kuvaukset 2002: 10, 41.)

¹⁶⁵ Organisaatiolla tarkoitetaan ihmisryhmässä syntyvää monimutkaista viestinnän ja suhteiden järjestelmää, jota sosiologiassa kutsutaan roolijärjestelmäksi. (Simon 1979: 16.) Rooliodotusten lisäksi organisaatio järjestää yhteen sen jäseniä koskevat toimintasaännöt, normit ja valtasuhteet yhteistä päämäärää silmällä pitäen. Organisaatio on siis päämäärähakuinen toiminnallinen rakenne, jonka tarkoitus on edistää yhteisöpäämäärien määrittelyä, tuotannollisen yhteistyön toimeenpanoa ja saavutettujen tuotosten valvontaa (Allardt & Littunen 1979: 261–262).

¹⁶⁶ Virtanen & Wennberg 2007: 19, 63–67, 114.

¹⁶⁷ Verkoston osista muodostuu suhteessa toisiinsa verkon kaltainen järjestelmä ja niiden välillä on tietty vuorovaikutussuhde. Verkoston osat voivat kuulua useisiin eri verkkoihin. (Krogars 1995: 31.)

¹⁶⁸ Virtanen & Wennberg 2007: 151; Julkisen sektorin prosessien kuvaukset 2002: 10.

¹⁶⁹ Virta 2001: 70.

Yksityisen turvallisuusalan kasvun 2000-luvun Suomessa voi nähdä seurauksena julkisen hallinnon rakenteissa ja julkisten palvelujen tuotantotavoissa tapahtuneista muutoksista sekä prosessilähtöisestä ajattelusta. Valtion tuottavuusohjelma on kohdistunut myös julkisten turvallisuuspalvelujen rakenteisiin esimerkiksi poliisin henkilöstöresurssija ja määrärahoja supistavasti. Poliisin taloudelliset ja henkilöstöressurssit eivät enää riitä kattamaan palvelujen käyttäjien ja muiden hyödynsaajien kaikkia palvelutarpeita, jotka ovat lisääntyneet yleisen turvallisuustietoisuuden kasvaessa. Palveluiden tuottamisen lähtökohtana on kuitenkin asiakaslähtöinen ajattelu ja julkisen hallinnon ydintoimintoihin kuulumattomien tehtävien yksityistäminen tai ulkoistaminen¹⁷⁰. Koska yritykset ulkoistaa viranomaisten järjestämisvelvollisuuksiin kuuluvien turvallisuuspalvelujen osa-alueita on todettu oikeusasiamiehen kannanotoissa perustuslain 124 §:n vastaiseksi¹⁷¹, vaihtoehdoksi on jäänyt yksityistää ne turvallisuuspalvelut, joiden järjestämiseen viranomainen ei ole velvollinen.

Kansalaisten turvallisuuden tarpeisiin vastaamiseksi Suomessa on pyritty rakentamaan prosessiajattelun mukaisesti valtion sisäisestä turvallisuudesta kokonaisuus, jonka eri osa-alueista vastaa sekä yksityisistä että julkisista toimijoista muodostuva verkosto¹⁷². Oikeudelliseksi ongelmaksi uusia toimintatapoja ja malleja kehitettäessä muodostuu se, että niiden valvomiseen tai toimivuuteen ei ole niinkään paneuduttu. Uudet toimintatavat ja –mallit asettavat myös uudenlaisia oikeudellisia vaatimuksia.¹⁷³ Turvallisuuden ylläpitäminen verkostomaisesti edellyttää sitä tukevaa ja edistävää oikeudellista sääntelyä. Valvonnan järjestämisen näkökulmasta valtion sisäisen turvallisuuden kokonaisuus

¹⁷⁰ Ulkoistaminen oikeudellisenä käsitteenä on vakiintumaton ja niin uusi, ettei sitä tunnisteta suoraan Suomen lainsäädännössä. Sitä on määritelty lähinnä ostopalveluiden ja yksityistämisen avulla ja sillä on tarkoitettu yhtä palvelujen tuottamisen muotoa, mutta sen sisältöä ei ole käsitelty yksityiskohtaisesti. Julkisella sektorilla ulkoistamisella voidaan pelkistää tarkoittaa toimintaa, jossa organisaatio hankkii sopimuksella organisaation ulkopuoliselta palveluntuottajalta palveluita. Ulkoistamisen kohteena voivat olla julkisen organisaation sekä lakisääteiset että vapaaehtoiset tehtävät. Muodoltaan ulkoistaminen voi olla kokonaisulkoistamista, jonkin osa-alueen ulkoistamista ja osittaista ulkoistamista, jotka eroavat toisistaan oikeudellisesti, toiminnallisesti ja taloudellisesti. (Komulainen 2010: 9, 20, 41–44, 47, 196–197.) Yksityistämisessä luovutetaan tietty toiminta kokonaan ja siihen liittyvä järjestämisvastuu yksityiselle toimijalle (Harjula & Prättälä 2004: 105–106; Oksanen 2007: 9–10).

¹⁷¹ Ks. esimerkiksi AOA 18.12.2003, AOA 10.2.2009 ja AOA 30.9.2009; Eteläpää 2010: 216–219.

¹⁷² Verkostoitumisen kritiikkinä on esitetty, että siitä tulee joskus itsetarkoitus ja verkostoista saattaa muodostua niihin osallistuvien yhteisiä etuja ajavia monopoleja. Lisäksi julkisen vallan intressi voi olla rajallinen eikä se luovuta todellista valtaa ja tehtäviä verkostoille. Verkostomaisuus saattaa myös hämärtaa vastuukysymyksiä. (Virtanen & Stenvall 2010: 59–60.)

¹⁷³ Vrt. kunnan ulkoistettujen palvelujen valvontaan liittyvistä oikeudellisista ongelmista Komulainen 2010: 262–263.

edellyttää monimuotoisia ratkaisuja. Viranomainen ei voi käyttää esimerkiksi samoja valtion virkamieslain 14 §:ssä säädettyjä keinoja yksityisten turvallisuuspalvelujen valvonnassa kuin julkisissa palveluissa. Yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvonta edellyttää sitä koskevaa erillistä sääntelyä.

1.2. Urbaani turvallisuuspolitiikka ja rikollisuuden ehkäisyn strategiat

Yksityisen turvallisuusalan tarkempaan sääntelyyn on alettu kiinnittää erityistä huomiota vasta 2000-luvulla. Alaa koskeva sääntely nähdään osana rikoksiin varautumista koskevaa lainsäädäntöä (security). Koskela kutsuu rikosten ehkäisyä varten laaditun lainsäädännön, kaupunkipoliittisten ohjelmien ja muiden toimenpiteiden kokonaisuutta urbaaniksi turvallisuuspolitiikaksi. Uutena käsitteenä urbaani turvallisuuspolitiikka on vakiintumaton ja perinteisestä ulko- ja turvallisuuspolitiikasta irrallaan. Se katselee turvallisuutta kaupunkiympäristön näkökulmasta. Käsitteellä on kiinteä yhteys lainsäädäntöön, jonka tavoitteena on ohjata kaupunkilaisten käyttäytymistä ja muokata kaupunkitilaa turvallisuutta edistäväksi.¹⁷⁴ Esimerkiksi Suomen rikoslakiin on vuonna 2004 sisällytetty säännös, jolla säädetään laitton naamioituminen yleisellä paikalla rangaistavaksi (RL 17: 13 a). Vuonna 2003 voimaan tullut järjestyslaki (27.6.2003/612) puolestaan sääntelee käyttäytymistä sekä esineiden ja aineiden hallussapitoa yleisellä paikalla.

Urbaanissa turvallisuuspolitiikassa on osaltaan kysymys pelon juridisoitumisesta. Sääntelyllä puututaan asioihin tai toimintatapoihin, jotka sisältävät riskejä, herättävät pelkoa taikka hämmennystä eivätkä sovi kuten esimerkiksi jotkut alakulttuurin ilmiöt yleisesti hyväksyttyihin kategorioihin.¹⁷⁵ Rikoksentorjunta ja kriminaalipolitiikka ovat keskeisiä keinoja edistää pelon juridisoitumisprosessia. Valtion perinteinen kriminaalipolitiikka on David Garlandin mukaan tullut umpikujaan tehottomuutensa ja kalleutensa vuoksi. Tilalle on syntynyt uudenlaisia rikollisuuden ehkäisyn strategioita. Vastuullistamisen strategian mukaan valtio toimii rikollisuuden ehkäisyssä eri yhteistyökumppaneiden välityksellä. Tavoitteena on siirtää vastuu rikollisuuden havaitsemisesta ja ehkäise-

¹⁷⁴ Koskela 2009: 227–228.

¹⁷⁵ Koskela 2009: 238.

misestä tosiasiallisen toiminnan tasolla valtion viranomaisilta muille toimijoille.¹⁷⁶ Nykyään yhä useammin rikoksen havaitsee ensimmäiseksi vartiointiliikkeen vartija, joka huolehtii myös rikollisuutta ehkäisevistä tosiasiallisista toimenpiteistä usein turvatekniikan avulla. Seurauksena on, että talous vaikuttaa rikollisuuden havaitsemisen ja ehkäisyn tehokkuuteen sekä yksityisellä että julkisella sektorilla. Laissa määrättyt vähimmäisvaatimukset ylittäviä ja vapaaehtoisia turvallisuuspalveluja hankkivat vain ne, joilla on siihen halukkuutta ja riittävät taloudelliset mahdollisuudet.

Vastuullistamisen strategian voi ajatella vaikuttavan yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan sääntelyn taustalla. Tosiasiallisen rikollisuutta ehkäisevän toiminnan siirtäminen yksityisten turvallisuuspalvelujen tarjoajille, erityisesti vartioimisliike- ja turvasuojaustoimintaa harjoittaville yrityksille, pyritään tekemään lainsäädäntöteitse helpommaksi. Samalla edistetään myös turvasuojaustoiminnassa tarvittavia teknisiä laitteita tuottavan turvateollisuuden kasvua sekä alan työllisyyttä.

Vastuullistamisen strategian ajattelua lähellä on tilannetorjunnan strategia, joka kohdistaa huomion rikoksia houkutteleviin tilanteisiin. Tavoitteena on hillitä tai ehkäistä rikoksia muokkaamalla fyysistä ympäristöä ja lisäämällä valvontaa. Tilannetorjunnan strategia perustuu rutiiniaktiviteettiteoriaan, jonka mukaan rikos tarvitsee toteutuakseen motivoituneen tekijän, otollisen kohteen ja valvonnan puutteen edellytysten samanaikaisen täyttymisen.¹⁷⁷ Lainsäädäntö on keino torjua valvonnan puutteita mahdollistamalla lainsäädännön avulla yksityisen turvallisuusalan toimijoiden työ poliisitoiminnan täydentäjänä.

1.3. Euroopan yhteisön lainsäädäntö ja Euroopan Unionin strategiat

Euroopan yhteisön lainsäädännössä ei ole yksityistä turvallisuusalaa suoraan säänteleviä lakeja. Ala liittyy EY:n perustamissopimuksessa mainittujen henkilöiden, tavaroiden ja palvelusten vapaaseen liikkuvuuteen sekä sijoittautumisen vapautta koskevaan sääntelyyn. Turvallisuusalan yritysten ja työntekijöiden tulee saada perustaa toimipaikka ja

¹⁷⁶ Kääriäinen 1998: 54.

¹⁷⁷ Koskela 2009: 229.

tarjota palvelujaan jäsenvaltioissa samoin edellytyksen ja oikeuksin kuin valtion omat yritykset ja kansalaiset. Syrjintään valtion omiin kansalaisiin nähden johtavat hallinnollisesta käytännöstä aiheutuvat esteet ja rajoitukset on poistettava. (Neuvoston direktiivi 67/43/ETY¹⁷⁸.)

Tavaroiden liikkuvuus on lähtökohtana myös turvalaitteiden kohdalla. Jäsenvaltioiden on jo valmisteluvaiheessa toimitettava liikkuvuuteen vaikuttavista teknisistä määräyksistä tieto¹⁷⁹ komissiolle, joka puolestaan ilmoittaa määräyksistä muille jäsenvaltioille. Jäsenvaltion on otettava huomioon asian myöhemmässä valmistelussa komission ja muiden jäsenvaltioiden tekemät mahdolliset huomautukset teknisiä määräyksiä koskevasta ehdotuksesta. (Neuvoston direktiivi 83/189/ETY¹⁸⁰; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 98/34/EY¹⁸¹.) Kansalliseen lakiin liittyy yleensä muissa jäsenvaltioissa tapahtuneen hyväksynnän tunnustava lauseke osoituksena yhteisen lainsäädännön mukaisuudesta.

Euroopan yhteisöjen tuomioistuin on ottanut kantaa tapauksessa 355/98 komissio v. Belgia ja tapauksessa 283/99 komissio v. Italia kansallisen yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön rajoihin. Muiden jäsenvaltioiden jäsenten toimintaa yksityisellä turvallisuusalalla rajoittava kansallinen lainsäädäntö on tuomittu EY:n perustamissopimuksen artiklojen 48, 52, 55, 59 ja 66 vastaisena.¹⁸² Yksityisen turvallisuusalan mahdollisesta erityisluonteesta muuhun liiketoimintaan verrattuna on otettu kantaa tapauksessa 114/97 komissio v. Espanja. Yksityinen turvallisuusala rinnastetaan yhä selvemmin muihin liiketoiminnan aloihin, vaikka se yhdessä turvallisuusviranomaisten kanssa muodostaakin valtion sisäisen turvallisuuden kokonaisuuden. Turvallisuuden painopiste on tosin siirtymässä kansallisen turvallisuuden sijaan koko EU:n turvallisuus-

¹⁷⁸ EYVL N:o L 10, 19.1.1967, s. 140–143.

¹⁷⁹ Kansallisessa tuomioistuimessa ei saa soveltaa sellaista teknistä määräystä, josta ei ole ilmoitettu komissiolle direktiivin 83/189/ETY mukaisesti (Tapaus 194/94 komissio v. Belgia 194/94 (1996) ECR I 2201).

¹⁸⁰ EYVL N:o L 109, 26.4.1983, s. 8–12.

¹⁸¹ EYVL N:o L 204, 22.6.1998, s. 37–48.

¹⁸² Tapaus 355/98 komissio v. Belgia (2000) ECR I 1221; Tapaus 283/99 komissio v. Italia (2001) ECR I 4363.

teen, mistä on osoituksena muun muassa Euroopan unionin ulkopoliittisen strategian laatiminen.¹⁸³

Eurooppa-neuvosto hyväksyi Brysselissä 12.12.2003 Euroopan unionin ensimmäisen kokonaisvaltaisen ulkopoliittisen strategian Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa (European Security Strategy). Siinä suurimpina uhkina nähdään terrorismi, joukkotuhoaseiden leviäminen, alueelliset konfliktit, toimintakyvyttömät valtiot ja järjestäytynyt rikollisuus. Turvallisuuden puolustamiseksi EU:lla on kolme strategiaa: uhkien torjuminen, turvallisuuden lisääminen naapurialueillamme ja tehokkaaseen monenvälisyyteen perustuva kansainvälinen järjestys. EU:n kehittyessä keskeiseksi kansainväliseksi toimijaksi strategiasta on muodostunut EU:n perusasiakirja, jonka perusteella EU:n tehtävänä on tiivistetysti sanottuna turvallisuuden vienti turvattomuuden tuonnin välttämiseksi.¹⁸⁴ Yksityisen turvallisuusalan rooli alueellisten konfliktien ja järjestäytyneen rikollisuuden tosiasiallisessa ehkäisyssä erityisesti EU:n rajoilla olevissa jäsenvaltioissa on merkittävä EU:n ulkopoliittisen strategiaksi valitun uhkien torjumisen edistämisessä.

Osana Lissabonin strategiaa on 12.12.2006 annettu direktiivi palveluista sisämarkkinoilla, joka on määrätty pantavaksi täytäntöön jäsenvaltioissa vuoden 2009 loppuun mennessä. Direktiivi perustuu paljolti Euroopan yhteisön tuomioistuimessa olemassa olevaan palvelujen vapaata tarjontaa ja sijoittautumista koskevaan oikeuskäytäntöön¹⁸⁵. Direktiivin tarkoitus on edistää palveluntarjoajien vapautta sijoittautua toisiin jäsenvaltioihin ja palvelujen vapaata tarjoamista jäsenvaltioiden välillä sekä laajentaa vastaanottajien saatavilla olevaa palveluvalikoimaa ja parantaa palvelujen laatua. Palveludirektiivin 2 artiklassa direktiivin ulkopuolelle on kuitenkin jätetty mm. yleishyödylliset voittoa tavoittelemattomat palvelut, julkisen vallan käyttöön liittyvä toiminta ja yksityiset turvallisuuspalvelut. (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2006/123/EY¹⁸⁶.)

¹⁸³ Tapaus 114/97 komissio v. Espanja (1998) ECR I 6717.

¹⁸⁴ Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa 2003: 1–10.

¹⁸⁵ Railas & Mäkilaine 2007: 4, 18.

¹⁸⁶ EUVL N:o L 376, 27.12.2006, s. 36–68.

Osa palveludirektiivin ulkopuolelle rajatuista oikeuskysymyksistä ja palvelusektoreista ovat ilmeisiä, koska palveludirektiivin oikeusperustana olevien EY:n perustamissopimuksen artiklojen nojalla ei voida puuttua kansallisessa toimivallassa oleviin kysymyksiin. Kansallisen toimivallan perustana on se, ettei yhteisön sääntelytoiminnalle ole ylipäätään oikeusperustaa tai yhteisö on jättänyt jonkin kysymyksen harmonisoimatta. Myöskään perustamissopimuksen 45 artiklan tarkoittama julkisen vallan käyttö ei kuulu palveludirektiivin soveltamisalaan. Eri jäsenvaltioissa julkisen vallan käytön ja julkis-oikeuden soveltamisala on erilainen. Jäsenvaltiot voivat oikeuskäytännön sallimissa rajoissa määrittää julkisen vallan käyttöön kuuluvat kysymykset ja delegoida julkisen vallan käyttöä myös yksityisoikeudellisille oikeussubjekteille. Julkisen vallan käytön katsotaan liittyvän tehtäviin, joiden hoitamiseen julkisyhteisö velvoitetaan lailla.¹⁸⁷

Yksityisen turvallisuusalan jättäminen toistaiseksi palveludirektiivin ulkopuolelle on perusteltua, koska alaa koskevat kansalliset lait poikkeavat toisistaan tällä hetkellä paljon ja yhteisössä on myös maita, joissa alasta ei ole säädetty mitään. Euroopan unionilla ei myöskään ole yksiselitteistä näkemystä yksityisen turvallisuusalan sisällöstä.¹⁸⁸ Ala on siis yhteisön tasolla toistaiseksi harmonisoimatta. Lisäksi yksityisen turvallisuusalan toimintaan liittyy väistämättä ainakin jossain määrin julkisen vallan käyttöä esimerkiksi ylläpidettäessä järjestystä ja turvallisuutta. Erikseen on arvioitava, onko julkisen vallan käyttö merkittävää ja välitöntä. Esimerkiksi Suomen perustuslain 124 §:ssä määrätään, että merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle.

Komissiolla lienee pyrkimyksiä ulottaa yhteisön lainsäädäntö koskemaan myös yksityistä turvallisuusalaa, koska Euroopan yhteisön tuomioistuimen yksityistä turvallisuusalaa koskevalla oikeuskäytännöllä on ollut merkittävä vaikutus palveludirektiivin sisällön muotoutumiseen¹⁸⁹. Joitain hankkeita yksityistä turvallisuusalaa koskevien minimistandardien kehittämiseksi on aikaisemminkin ollut. Komission tuella järjestettiin Ber-

¹⁸⁷ Railas & Mäkilaine 2007: 19, 50–51.

¹⁸⁸ Ammattina turvallisuus 2008: 202.

¹⁸⁹ Ks. mm. tapaukset 355/98 komissio v. Belgia (2000) ECR I 1221 ja 283/99 komissio v. Italia (2001) ECR I 4363; Railas & Mäkilaine 2007: 57.

liinissä 1999 seminaari, jossa alan eurooppalaiset työnantaja- (CoESS¹⁹⁰) ja työntekijäjärjestöt (Euro-FIET) allekirjoittivat yksityisten turvallisuuspalvelujen laadun parantamiseen tähtäävän julkilausuman. Järjestöt ovat myös pyrkineet edistämään lainsäädännön yhdenmukaistamista valmistelemalla alalle yleiseurooppalaista vähimmäiskoulutusohjelmaa. Marraskuussa 2000 komissio kutsui koolle seminaarin, jossa käsiteltiin jäsenvaltioiden yksityiseen turvallisuusalaan liittyviä säädöksiä sekä keskusteltiin poliisin ja yksityisellä turvallisuusalalla toimivien yhteisöjen yhteistyöstä.¹⁹¹ Palveludirektiivin myötä on herännyt ajatus harmonisoinnista. Direktiivi sisältää jo viittauksia myös yksityistä turvallisuusalaa koskeviin käytäntöihin, esim. vaatimuksiin toiminnan aloittamisessa ja harjoittamisessa tarvittavista asiakirjoista.¹⁹²

1.4. Yksityistä turvallisuusalaa koskeva lainsäädäntö Suomessa

Suomen lainsäädännössä yksityisen turvallisuusalan suhteesta viranomaistoimintaan on säädetty, että vartioimisliiketoiminnassa tai vartioimistehtävässä ei saa vaikeuttaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä taikka rikosten ennalta estämistä, selvittämistä tai syyteharkintaan saattamista. Vartija on velvollinen ilmoittamaan vartioimistehtävässä tietoonsa saamasta tehdystä rikoksesta, ellei hänen täytyisi samalla antaa ilmi joku rikoslain 15: 10.2 tarkoittama läheinen henkilö. (LYTP 10 §; RL 15: 10.) Poliisin, rajavartio- ja tullilaitoksen palveluksessa olevaa henkilökuntaa on kielletty osallistumasta vartioimisliiketoimintaan. Järjestyksenvalvonnan osalta kiello on rajattu koskemaan pelkästään virkamiehiä (poliisimies, rajavartiomies ja tullimies). (LYTP 11 §; JVL 2 a.4 §.) Satamien turvatarkastajille on säädetty oikeus ilmoittaa tulli- tai rajavartiolaitokselle laitoksen tehtävien kannalta merkittävistä havainnoista (L eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 20 a §). Säännös on otettu lakiin apulaisoikeusasiamiehen päätöksen johdosta, jonka mukaan hallinnon lainalaisuuden ja perusoikeuksien toteutumisen vuoksi turvatarkastajien ja toimivaltaisen viranomaisen välisen yhteistyön tulee perustua lakiin¹⁹³.

¹⁹⁰ Confederation of European Security Services (CoESS) perustettiin 1989 EU:n jäsenmaiden kansallisten yksityisten turvallisuusalan yritysten kattojärjestöksi (CoESS 2009).

¹⁹¹ HE 69/2001 vp s. 24.

¹⁹² Railas & Mäkilaine 2007: 59.

¹⁹³ AOA 13.9.2006.

Suomessa on 2000-luvulla säädetty useita lakeja, joissa on määrätty aikaisempaa yksityiskohtaisemmin oikeuksista ja velvollisuuksista sekä tehtävissä vaadittavasta osaamisesta yksityisellä turvallisuusalalla. Vuoden 2007 lakimuutoksilla¹⁹⁴ tavoiteltiin yksityiseen turvallisuusalaan kuuluvan järjestyksenvalvontatoiminnan oikeudellisen sääntelyn ajanmukaistamista järjestyksenvalvojien ammattitaidon ja turvallisuustoimenpiteiden kohteena olevien oikeusturvan varmistamiseksi. Samalla pyrittiin tehostamaan järjestyksenvalvonnan viranomaisvalvontaa sekä vähentämään järjestyksenvalvonta- ja vartiointiliiketoiminnan päällekkäistä sääntelyä ja selkiyttämään viranomais- ja järjestyksenvalvontatoiminnan välistä rajanvetoa. Lisäksi aiemmin pelkästään asetustasolla toteutettu sääntely nostettiin perustuslain edellyttämälle lakitasolle.¹⁹⁵

Pelkästään järjestyksenvalvontaan kohdistunutta yksityisen turvallisuusalan sääntelyn tarkistusta ei ole pidetty riittävänä. Sisäasiainministeriön poliisiosasto asetti ajalle 15.11.2008–31.12.2010 yksityisen turvallisuusalan kokonaisuudistushankkeen, jossa tarkastelun kohteina ovat lait yksityisistä turvallisuuspalveluista, turvallisuusselvityksistä (8.3.2002/177), turvatarkastuksista tuomioistuimissa (3.12.1999/1121) sekä järjestykselaki. Kokonaisuudistuksen tavoitteena oli lainsäädännön ajanmukaistaminen sekä toimivaltuuksien selkiyttäminen ja yhdenmukaistaminen. Lisäksi työnjako turvallisuusalan eri toimijoiden välillä halutaan määritellä nykyistä tilannetta vastaavaksi ja kehittää yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimintaedellytyksiä, koulutusta ja valvontaa.¹⁹⁶

Jos yksityisen turvallisuusalan kokonaisuudistushankkeen tavoitteet ottaa huomioon, sen sisältö on puutteellinen hankkeen keskittyessä lähinnä ammattimaisen järjestyksenvalvonta-, vartiointi-, turvatarkastus- ja vartiointiliiketoiminnan tarkasteluun. Yksityisen turvallisuusalan vapaaehtoisia kolmannen sektorin toimijoita ei ole huomioitu lainkaan, vaikka niillä saattaa olla hyvinkin merkittävä rooli järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäjinä esimerkiksi yleisötilaisuuksissa ja suurissa yleisissä kokouksissa. Erityisesti lainsäädäntöhankkeen tavoitteisiin kuuluvassa turvallisuusalan eri toimijoiden välisen työnjaon määrittelyssä olisi tullut tarkastella myös vapaaehtoisten roolia.

¹⁹⁴ L järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta (2.2.2007/104), L yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain muuttamisesta (2.2.2007/105) ja L kokoontumislain 18 §:n muuttamisesta (2.2.2007/106).

¹⁹⁵ HE 265/2004 vp s. 1.

¹⁹⁶ SM:n lainsäädäntöhankkeet 2008: 8; SM113:00/2008.

2. Oikeudelliset edellytykset ja rajoitukset

Yksityistämisen edellytykseksi perustuslain 124 § määrää laintasoisen säädösperustan, tehtävän tarkoituksenmukaisen hoitamisen, perusoikeuksien, oikeusturvan ja hyvän hallinnon turvaamisen sekä tehtävien yhteiskunnallisesti ei-merkittävän luonteen. Tarkoituksenmukaisuusvaatimuksen täytyminen on arvioitava aina tapauskohtaisesti. Arvioinnissa on huomioitava hallinnon tehokkuus¹⁹⁷, muut hallinnon sisäiset tarpeet, yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen tarpeet sekä hallintotehtävän luonne, jolloin tarkoituksenmukaisuusvaatimus toteutuu helpommin palvelujen tuottamiseen liittyvien tehtävien kohdalla kuin esim. yksilön tai yhteisön keskeisiä oikeuksia koskevassa päätöksenteossa.¹⁹⁸

Perustuslain 124 §:n keskeinen sisältö muodostuu tiivistetysti siitä, että julkisten tehtävien hoidon ytimen on säilyttävä perustuslain 118 §:ssä tarkoitetun virkavastuun ja hallintolainkäytöllisen muutoksenhakuoikeuden piirissä¹⁹⁹. Koska yksityisellä turvallisuusalalla julkisten tehtävien hoitaminen on pääasiassa tosiasiallista toimintaa, jossa ei tehdä määrämuotoisia päätöksiä, ja koska toimintaan liittyy joskus sellaista voimankäyttöä, että voidaan tulkita yksityiselle turvallisuusalalle siirretyn perustuslain 124 §:n tarkoittama merkittävän julkisen vallan käyttöä (ks. tämän pääjakson alaluku 3.2.), julkisten tehtävien ytimen säilyminen hallintolainkäytöllisen muutoksenhakuoikeuden piirissä kyseenalaistuu.

2.1. Perusoikeuksien turvaaminen ja julkinen valta

Perusoikeudet on kansallisessa oikeudessamme suojattu perustuslain tasoisin säädöksiin, jotka sisällöllisesti vastaavat Suomen ratifioimia Euroopan ihmisoikeussopimusta (SopS 19/1990) ja YK:n KP-oikeuksia koskevaa kansainvälistä yleissopimusta (SopS 8/1976)

¹⁹⁷ Esim. perustuslakivaliokunta (PeVL 16/2004 vp s. 7) on katsonut kannanotossaan olevan tarkoituksenmukaista turvatarkastusten ripeän toimittamisen näkökulmasta, että toimivaltaiset viranomaiset voivat käyttää tarkastuksissa virkamiesten lisäksi muita henkilöitä. Kustannustehokkuutta ei kuitenkaan ole pidetty hyväksyttävänä syynä yksityisten vartijoiden käyttämiseen poliisin säilytysuojissa (AOA 10.2.2009; AOA 30.9.2009; Eteläpää 2010: 217–218).

¹⁹⁸ Saraviita 2000: 573.

¹⁹⁹ Husa & Pohjolainen 2002: 67.

ja menevät nykyään joiltain osin niitä pidemmälle²⁰⁰. Perustuslain 22 § määrää julkisen vallan turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja 2.4 § määrää, että julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on tarkoin noudatettava lakia. Julkisen vallan käytön määrittelyn tärkeyttä on painotettu hallituksen esityksessä uudeksi perustuslaiksi: ”kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista, vaikka siinä ei voidakaan säännellä julkisen vallan käytön yksityiskohtaista järjestämistä koko laajuudessaan”²⁰¹. Se, että julkista tehtävää hoitaa yksityisoikeudellinen toimija, ei saa vaikuttaa yksilöiden asemaan huonontavasti. Perusoikeuksien tulee toteutua tehokkaasti myös välillisessä julkishallinnossa ja yksityistetyissä toiminnoissa.²⁰² Yksityistämisen yhteydessä julkinen valta toteuttaa perustuslaissa määrättyä turvaamisvelvoitettaan valvomalla julkista valtaa käyttävien yksityisten toimintaa.

Julkisen vallan sisältö eri oikeudenaloilla on vakiintumaton. Hallinto-oikeudessa omakuttu perinteinen näkemys on suppeampi kuin esimerkiksi vahingonkorvausoikeudessa.²⁰³ Julkisella vallalla on perinteisesti tarkoitettu sopimukseen perustumatonta yksipuolista määräämistä yksityisen edusta, oikeudesta tai velvollisuudesta. Julkishallinnon toimintaa on korostettu nimenomaan julkisen vallan käyttönä.²⁰⁴ Julkisen vallan käsite kuitenkin vaihtelee perusoikeuksittain. Jotta sen sisältö ymmärrettäisiin yksittäistapauksissa tarpeeksi täsmällisesti, pelkkä yleiskäsite ei riitä vaan tilanteita on arvioitava omassa kontekstissaan. Joskus erityislainsäädäntö²⁰⁵ antaa arviointiin tarpeelliset kriteerit. Kriteerien puuttuessa asian rajaavat tapauskohtaisesti viime kädessä perustuslakivaliokunta, laillisuusvalvojat ja tuomioistuimet. Ne määrittävät käytännön perustuslain julkista valtaa koskevien säännösten tarkemmasta sisällöstä.²⁰⁶

²⁰⁰ Hallberg 1999: 653; Pölönen 2010: 47–48.

²⁰¹ HE 1/1998 vp s. 5–6.

²⁰² Husa & Pohjolainen 2002: 68.

²⁰³ Hakalehto–Wainio 2008: 70–71.

²⁰⁴ Mäenpää 2005: 1083–1084.

²⁰⁵ Ks. esim. julkisista hankinnoista annetun lain (30.3.2007/348) 6 §, jonka mukaan oikeushenkilön kuuluminen julkishallintoon ratkeaa sen mukaan, onko elin tai yhteisö perustettu huolehtimaan tehtävistään yleisen edun tarkoittamassa mielessä, ilman teollista tai kaupallista luonnetta.

²⁰⁶ Husa & Pohjolainen 2002: 70.

Julkinen valta tarkoittaa sekä tietyn tyyppistä toimijaa että tietyn tyyppistä toimintaa²⁰⁷. Perusoikeussäännöksissä määrätään ne subjektit, joita perusoikeussäännökset velvoittavat. Julkisen vallan toimintakäsitteeseen viitataan perustuslain 2.3 §:ssä (oikeusvaltioperiaate), 119.2 §:ssä (valtionhallinto) ja 124 §:ssä (hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle). Keskeistä ei ole, mikä taho tai henkilö valtaa käyttää, vaan se, onko toiminnassa asiallisesti kyse julkisen vallan käytöstä tai julkisen tehtävän hoitamisesta. Julkista valtaa käytettäessä lakia sovelletaan oikeussubjektia koskeviin ratkaisuihin. Julkisen vallan käytön ydinalueeksi katsotaan määrämuotoinen päätöksenteko (esim. oikeusnormien asettaminen, lainkäyttöpäätökset, henkilön oikeuksia, etuuksia tai velvollisuuksia koskevat hallintopäätökset) ja tosiasiallinen julkisen vallan käyttö, jolloin määrätään toisen henkilön oikeuspiiristä tai puututaan siihen.²⁰⁸ Esimerkiksi järjestyksenvalvojaksi tai vartijaksi hyväksyminen on poliisiviranomaisen tekemää määrämuotoista päätöksentekoa. Järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan työtehtävissä taas käytetään tosiasiallista julkista valtaa puututtaessa toisen henkilön vapausoikeuksiin.

Yksityiseen turvallisuusalaan kuuluu paljon muutakin kuin tosiasiallisen julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä kuten esimerkiksi vartiointia ja myymälätarkkailua. Rajanveto julkisen vallan käytön ja muun tosiasiallisen hallintotoiminnan välillä ei aina ole yksiselitteistä. Esimerkiksi KKO:n ennakkopäätöksen 2008:78 mukaan lääkemääräyksen antaminen tai uusiminen ei sisällä julkisen vallan käyttöä, koska kyseessä on potilaan omaan päätökseen hoitoon hakeutumisesta perustuva hoitosuhde. Siihen liittyy yhtenä osana lääkkeiden määrääminen. Päätös ei kuitenkaan ollut yksimielinen vaan kaksi asian ratkaisuun osallistuneista oikeusneuvoksista katsoi eriävässä mielipiteessään, että ”lääkäri lääkemääräystä antaessaan päättää lain ja asetuksen nojalla lääkemääräyksen saajan oikeudesta ja rikoslaissa tarkoitettuun tavoin käyttää julkista valtaa”. Vastaavasti

²⁰⁷ Hakalehto–Wainio 2008: 71. Kun julkinen hallinto ymmärretään organisatorisena käsitteenä, viitataan julkisyhteisöjen hallinto-organisaatioihin. Aineellisena käsitteenä julkinen hallinto viittaa toiminnan sisältöön. Valtiovallan kolmijaon (lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovalta) näkökulmasta aineellisena käsitteenä julkinen valta kuuluu toimeenpanovaltaan. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 17.)

²⁰⁸ Husa 2000: 27; Husa & Pohjolainen 2002: 68; Tuori 1998: 300, 317. Julkisen vallan käyttö nähtiin vielä 1970-luvulla vain viranomaisen suorittamana hallintotoimena (Vilkkonen 1970: 36–37). Muun kuin viranomaisen katsottiin kuitenkin 1990-luvulta alkaen tehdyissä tutkimuksissa voivan joissain tilanteissa käyttää julkista valtaa (Viljanen 1990: 384). Perustuslakivaliokunnan mukaan viranomaistoimintaan rinnastuvan yksityisoikeudellisen oikeussubjektin toimintaa on pidettävä perusoikeuksien toteutumisen kannalta julkisena toimintana (PeVM 25/1994 vp. s. 3).

voisi ajatella, että asiointi jossakin liikkeessä perustuu asiakkaan omaan päätökseen ja asiointiin liittyy yhtenä osana myymälätarkkailu kameravalvonnan avulla. Toisaalta taas voi kysyä, eikö asiakkaalla ole perusoikeus yksityiselämän suojaan liikkeessä asioidessaan ja tulisiko myymälätarkkailua siten pitää julkisen vallan käyttönä.

2.2. Julkinen tehtävä, julkinen hallintotehtävä ja julkinen palvelutehtävä

Lainsäädännöstä ja lainvalmisteluasiakirjoista ei ole aina suoraan pääteltävissä, mitä julkisella tehtävällä, julkisella hallintotehtävällä, julkisella palvelulla ja julkisen vallan käytöllä tarkoitetaan. Perustuslain valmistelussa ei ole kiinnitetty tarpeeksi huomiota julkishallintoa koskevien käsitteiden keskinäisiin suhteisiin ja täsmälliseen sisältöön. Valmistelussa tarkastelun ulkopuolelle jätettiin mm. hallinnon uudet ohjausjärjestelmät kuten tulosohtaus ja julkisen toiminnan yksityistäminen, jotka ovat hallinnon kannalta merkittäviä kysymyksiä.²⁰⁹

Lainvalmisteluasiakirjoissa ei ole juuri pohdittu julkisen tehtävän sisältöä tai julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän eroja. Myöskään voimassa olevaa lainsäädäntöä tarkastelemalla käsitteiden erot eivät ole helposti hahmotettavissa, koska niiden käyttö vaihtelee muun muassa lakien säätämisaikakohdasta riippuen, ja käsitteiden käyttö lainsäädännössä on moninaista.²¹⁰ Sarjan mielestä on aiheellista otaksua julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän kuitenkin eroavan toisistaan, koska lainsäätäjällä on perustuslakia säätäessään ottanut kannan, että on olemassa julkisia tehtäviä laillisuusvalvonnan ja julkisia hallintotehtäviä niiden yksityistämisen edellytysten arvioinnin näkökulmasta²¹¹.

Kulla ja Tuori tarkoittavat julkisella tehtävällä nimenomaan laissa määriteltyä tietyn elimen tai yksikön hoidettavaksi annettua tehtävää. Husan & Pohjolaisen mukaan julkiseen tehtävään liittyy yleisen edun toteuttamista tai muuten julkiselle palvelulle ominai-

²⁰⁹ Husa & Pohjolainen 2002: 69; Sarja 2010: 23.

²¹⁰ Lainvalmisteluasiakirjoissa saatetaan puhua julkisesta tehtävästä, vaikka säännöksissä ei ole siitä mainintaa. Ks. esim. laki tieteellisten seurain valtuuskunnasta (3.11.2006/938) ja HE 104/2006 vp s. 5. Tilastolain (23.4.2004/280) 4 §:ssä puhutaan julkishallinnon tehtävästä ja laissa valtioneuvoston oikeuskanslerista (25.2.2000/193) 3 §:ssä käytetään ilmaisua julkisen toiminnan valvonta.

²¹¹ Sarja 2010: 25.

sia piirteitä.²¹² Julkisella hallintotehtävällä ymmärrettiin perustuslakia säädettäessä laajaa hallinnollisten tehtävien kokonaisuutta, joihin voi sisältyä esimerkiksi lakien täytäntöönpanoa sekä yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaa päätöksentekoa²¹³. Julkinen hallintotehtävä rinnastetaan joskus myös viranomaistehtävän käsitteeseen²¹⁴. Eri palveluntuottamistavoissa perustuslaissa mainitut julkisen hallintotehtävän ja merkittävän julkisen vallan käytön käsitteet voivat olla epäselviä²¹⁵. Siksi rajanveto, milloin tehtävä on nimenomaan viranomaistehtävä, voi olla vaikeaa²¹⁶.

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön myötä julkisen hallintotehtävän käsite on vuosien kuluessa täsmentynyt ja saanut laajan merkityssisällön²¹⁷. Se on osaltaan vaikuttanut eduskunnan oikeusasiamiehen tulkintoihin vartioimisliiketoiminnasta julkisena hallintotehtävänä. Lisäksi oikeusasiamies on katsonut vartioimisliiketoiminnan sekä vartijan ja järjestyksenvalvojan työn sisältävän yhä enemmän sellaista julkisen vallan käyttöä, että sen valvonta kuuluu oikeusasiamiehelle.²¹⁸

²¹² Husa & Pohjolainen 2002: 69; Kulla 1999: 21; Sarja 2010: 23–25; Tuori 1998: 301. Julkisesta tehtävästä todettiin siirryttäessä kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään, että se liitetään yleensä niin sanottuun välilliseen julkishallintoon, jota hoitavat itsenäiset julkisoikeudelliset laitokset, julkisoikeudelliset yhdistykset ja valtionenemmistöiset osakeyhtiöt. Tehtävän luonnetta pidettiin ratkaisevana. (HE 129/1997 vp s. 6.)

²¹³ HE 1/1998 vp s. 179; Sarja 2010: 23. Husan (2000: 28) mukaan julkisella hallintotehtävällä tarkoitetaan säännöksissä pääsääntöisesti samaa kuin julkisella tehtävällä ja julkisella vallalla.

²¹⁴ Kulla 1999: 21; Rasinmäki 1997: 162; PeVL 38/2004 vp s. 2.

²¹⁵ Huhtanen 2005: 126.

²¹⁶ Ks. esim. eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen päätös 29.10.2009 vankeinhoitolaitoksen puhelunvälityksen ulkoistamisesta. Viranomaisen lakisääteisen neuvontapalvelun piiriin kuuluva palvelu voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla. Apulaisoikeusasiamies piti kyseenalaisena, voiko vankeinhoitolaitoksen puhelunvälityksen ulkoistamista pitää pelkästään mekaanisena puhelunvälittämisenä, johon ei sisältyisi neuvontaa.

²¹⁷ Sarja 2010: 24. Julkisen hallintotehtävän käsitteeseen sisältyy muun muassa meripelastustoimi (PeVL 24/2001 vp s. 4), vartioimisliiketoiminta (PeVL 28/2001 vp s. 5), opiskelijaedustajien vaalin järjestäminen ammattikorkeakoulun hallitukseen ja monijäseniseen toimielimeen (PeVL 39/2004 vp s. 3–4), radioamatööriutukinnon vastaanottaminen (PeVL 44/2004 vp s. 3), avioliiton esteiden tutkiminen (PeVL 28/2006 vp s. 3), siviilipalveluspaikkana toimiminen (PeVL 18/2007 vp s. 6), ulkopuolisen asiantuntijan käyttäminen asian selvittämisessä (PeVL 28/2008 vp s. 3) ja väestötietojen luovuttaminen (PeVL 3/2009 vp s. 3–4). Perustuslakivaliokunnan tulkinnat voivat myös muuttua. Esimerkiksi sähköisistä allekirjoituksista annetun lain tarkoittaman laatuvarmenteiden tarjoaminen katsottiin lausunnossa 2/2002 vp s. 2–3 olevan hallintotehtävän hoitamista, mutta lausunnossa 16/2009 vp s. 2–3 sitä ei enää katsottu tarpeelliseksi pitää luonteeltaan hallintotehtävän hoitamisenä.

²¹⁸ EOA 3.3.2007; Sarja 2010: 40.

Sarja on esittänyt oikeusasiamiehen toimivaltaa pohtiessaan kahdeksan julkista tehtävää määrittävää kriteeriä yksityisen tahon toiminnassa²¹⁹. Taulukossa 2 on esitetty kriteerit ja miten ne toteutuvat yksityisellä turvallisuusalalla.

Julkista tehtävää määrittävä kriteeri	Kriteerin toteutuminen yksityisellä turvallisuusalalla
Toiminnasta on erikseen säädetty.	Vartioimisliike-, turvasuojaus- ja turvatarkastustoiminnasta sekä järjestyksenvalvonnasta on lailla erikseen säädetty.
Jokin taho on normissa erikseen nimetty toiminnan harjoittajaksi joko suoraan tai niin, että tehtävän hoitaja voi määräytyä lain nojalla laissa tarkemmin määritellyllä tavalla.	Vartijan, vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan, turvatarkastajan, järjestyksenvalvojan ja turvasuojaajan tehtävien hoitajista sekä vartioimisliiketoiminnan harjoittajasta on laissa säännökset.
Yksityisen tahon ja julkisen sektorin toimijan välillä on jonkinlainen yhteys, kuten toimilupa tai palvelun tuottamista koskeva sitoumus.	Vartioimisliiketoiminnan harjoittaminen edellyttää toimilupaa.
Yksityisen tahon toiminnalla on jokin läheinen yhteys viranomaisprosessin johonkin vaiheeseen.	Toiminta täydentää poliisin velvollisuutta ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta.
Julkinen sektori osallistuu toiminnan rahoitukseen.	–
Julkinen sektori ohjaa tai valvoo toimintaa.	Valvontavelvollisuudesta on säädetty laissa.
Julkinen sektori on edustettuna toiminnan harjoittajan päätöksentekolimissä.	–
Toiminta on jollakin tavalla merkityksellistä etenkin yksityisen ihmisen tai ihmisryhmän oikeudellisen aseman näkökulmasta tai muullakin perusteella.	Toiminnalla saatetaan puuttua yksilön perustuslailla turvattuihin vapausoikeuksiin.

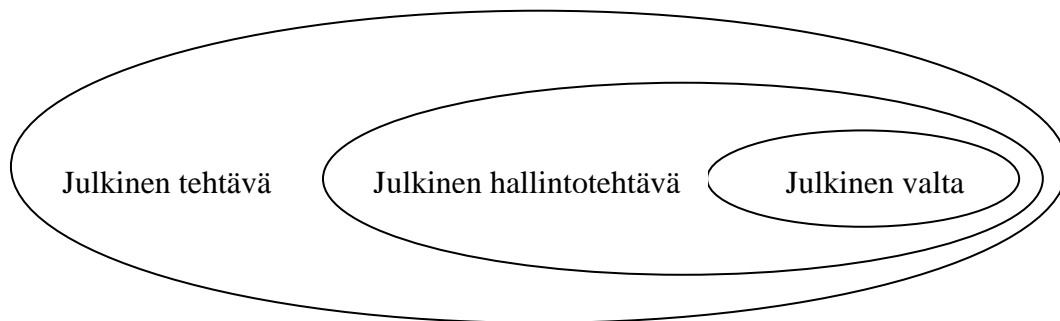
Taulukko 2. Julkista tehtävää määrittävät kriteerit Sarjan (2010: 27) mukaan ja niiden toteutuminen yksityisellä turvallisuusalalla.

Yksityinen turvallisuusala näyttäisi täyttävän hyvin Sarjan esittämät julkista tehtävää määrittävät kriteerit. Se ei kuitenkaan selvennä julkisen tehtävän ja julkisen hallinto-tehtävän välisiä mahdollisia eroa. Sarja on tarkastellut julkisen tehtävän kriteerejä laillisuusvalvonnan näkökulmasta. Samoja kriteerejä voitaisiin yhtä hyvin käyttää julkisten hallintotehtävien yksityistämisen edellytyksiä arvioitaessa. Siten päädytään Husan näkemukseen, että julkinen hallintotehtävä tarkoittaa säännöksissä pääsääntöisesti samaa kuin julkinen tehtävä ja julkinen valta²²⁰.

²¹⁹ Sarja 2010: 27.

²²⁰ Husa 2000: 28.

Perustuslain 22 §:ssä julkiselle vallalle määrätty velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen voidaan katsoa edellyttävän julkisen tehtävän käsitteen laajaa tulkintaa²²¹. Julkista tehtävää voidaankin pitää eräänlaisena yläkäsitteenä, joka kattaa sekä julkisen hallintotehtävän että julkisen vallan. Kaikki julkiset tehtävät eivät silti välttämättä ole julkisia hallintotehtäviä eivätkä kaikki julkiset tehtävät ja julkiset hallintotehtävät välttämättä sisällä julkisen vallan käyttöä²²². Julkisen vallan käyttö on julkisen tehtävän ja julkisen hallintotehtävän ytimessä²²³. Huhtanen on kuvannut julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan suhteita seuraavalla kuviolla:



Kuvio 5. Julkisen tehtävän, julkisen hallintotehtävän ja julkisen vallan suhteet Huhtasen (2005: 132) mukaan.

Myös julkisen palvelutehtävän voidaan ajatella sisältyvän julkisen tehtävän käsitteeseen²²⁴. Tähän voidaan päätyä laillisuusvalvojen tehtäviä koskevien perustuslain 108 ja 109 §:ien tulkinnalla²²⁵. Julkisen hallintotehtävän ja julkisen palvelutehtävän ero sen si-

²²¹ Lehtimaja 1999: 904. Laillisuusvalvojan rooli julkisen tehtävän määrittelyssä on merkittävä. Laillisuusvalvoja ei ole sidottu lainsäädännössä valmiiksi annettuihin käsityksiin tehtävän sisällöstä vaan voi suhteellisen vapaasti määritellä missä määrin oikeusasiamiehen toimivaltuussäännöksessä tarkoitettu julkisen tehtävä on sisällöltään sama kuin viranomaisten tehtävien yksityistämistä rajoittavan julkisen hallintotehtävän käsite. Oikeusasiamiehen tulkinnat julkisesta tehtävästä voivat johtaa lainsäädännön muutoksiin kuten esimerkiksi vapaaehtoisen maanpuolustuksen kohdalla on tapahtunut. Laillisuusvalvojan laajat mahdollisuudet määritellä julkisen tehtävän sisältöä eivät ole seurauksiltaan aivan ongelmattomia. Esimerkiksi julkisen tehtävän hoitajaksi tulkittu taho ei välttämättä miellä itseään siinä suhteessa valvottavaksi tai voi jopa riitauttaa laillisuusvalvojan toimivallan. (Sarja 2008: 2–3; Sarja 2010: 41–42, 44.)

²²² Huhtanen 2005: 132.

²²³ Mäenpää 2003: 40–42.

²²⁴ Husa & Pohjolainen 2002: 69.

²²⁵ Komulainen 2010: 208.

jaan ei ole selvä. Perustettaessa erillistä ilmailuviranomaista hallituksen esityksessä todettiin, että osa Ilmailulaitoksen julkisista hallintotehtävistä oli sellaisia, etteivät ne edellyttäneet merkittävää julkisen vallan käyttöä ja että ne siten voitaisiin lailla säätää liikelaitoksen hoidettavaksi. Ilmailulaitokselle siirrettäviä tehtäviä kutsuttiin julkisiksi palvelutehtäviksi. Julkisen hallintotehtävän ja julkisen palvelutehtävän käsitteellinen ero jää kuitenkin epäselväksi.²²⁶ Myöskään laki ilmailulaitoksen muuttamisesta (13.11.2009/877) 1.1.2010 alkaen osakeyhtiöksi ei selkeyttänyt asiaa. Sen 10.3 §:n mukaan perustettavaan osakeyhtiöön sovelletaan sellaisenaan Ilmailulaitoksesta annetun lain (29.12.2005/1245) 4 §:n mukaisia tehtäviä, kunnes toisin säädetään tai päätetään. Säännöksellä tarkoitetaan 9.1 §:ssä mainitulle nimetylle liikennepalvelujen tarjoajalle osoitettuja tehtäviä.²²⁷

Yhteistä julkiselle tehtävälle, julkiselle palvelutehtävälle ja julkiselle hallintotehtävälle näyttäisi olevan, että niistä määrätään lainsäädännöllä ja niitä voidaan antaa sekä julkis- että yksityisoikeudellisten organisaatioiden hoidettaviksi lukuun ottamatta merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä, joita voi hoitaa vain viranomainen. Toiminnan kohteen näkökulmasta julkinen tehtävä ja julkinen palvelutehtävä perustuvat vapaaehtoisuuteen, kun taas julkisen hallintotehtävän kohteeksi joutumiseen ei juuri voi vaikuttaa. Esimerkiksi ilmailuviranomaisen julkisten palvelutehtävien kohteille on tarjolla muitakin samaa tarkoitusta palvelevia vaihtoehtoja. Sen sijaan järjestyksenvalvojan tai vartijan tosiasiallisen toiminnan kohteilla ei ole mahdollisuutta itse valita vaihtoehtoja julkisen hallintotehtävän hoitajaa. Julkisiin tehtäviin liittyvien toimenpiteiden kohde voi siis valinnoillaan vaikuttaa, seuraako julkisen tehtävän hoitamisesta hänelle oikeudellisia vaikutuksia. Tällaista mahdollisuutta julkisiin hallintotehtäviin sisältyvien toimenpiteiden kohteilla ei ole. Vain siihen, onko toimenpiteet toteutettava, voi valinnoillaan vaikuttaa.

²²⁶ HE 138/2005 vp s. 4, 6–7. Vrt. kuluttajaneuvontaa koskeva lainsäädännön uudistus, jota koskevassa hallituksen esityksessä kuluttajaneuvontaa pidettiin julkisena palvelutehtävänä, jolla ei ole julkisen hallintotehtävän luonnetta (HE 54/2008 vp s. 12). Hallintovaliokunta näki asian toisin. Sen mukaan kuluttajaneuvontaan sisältyy oikeudellista neuvontaa ja sovittelua, joita voidaan pitää perustuslain 124 §:n tarkoittamana julkisena hallintotehtävänä (HaVL 26/200 vp. s. 3). Yhteisöoikeudessa julkinen palvelutehtävä on sen sijaan vakiintunut tarkoittamaan sisämarkkinaoikeuden alaan kuuluvia toimintoja (EYVL N:o C 17, 19.1.2001, s. 7, 23).

²²⁷ HE 145/2009 vp s. 10–11.

2.3. Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet

Hyvästä hallinnosta on alettu puhua kirjallisuudessa vasta 1960-luvulla. Sillä tarkoitetaan paljon muutakin kuin vain sitä, mitä lakiteksti ilmaisee.²²⁸ Euroopan Unionissa hyvä hallinto on käsitteenä vielä vakiintumaton. Sen laajuus ja käyttöalue voivat vaihdella hyvinkin paljon eri maissa. Peruslähtökohtana on kuitenkin oikeudellinen sääntely ja siihen sisällytetyt kuulemis- ja perustelemisselvollisuudet.²²⁹ Eurooppaoikeudessa hyvästä hallinnosta käytetään nimityksiä *good governance* tai *good administration*, jonka vastakohtaa huonoa hallintoa Euroopan oikeusasiamies on kutsunut termillä *bad administration*²³⁰. Kun julkisyhteisössä on tullut keskeiseksi markkina-
lähtöisyys, on alettu puhua uudesta julkisjohtamisesta, *new public governance*²³¹.

Hyvällä hallinnolla voidaan laajasti ymmärrettynä viitata sekä yksilön oikeusturvaa korostaviin oikeusvaltiollisiin takeisiin että hallintotoiminnalle asetettuihin laadullisiin vaatimuksiin. Hyvää hallintoa ei voi määritellä tyhjentävästi. Käsitteen merkitys ja hyvän hallinnon vaatimukset ovat paljolti arvosidonnaisia ja asiayhteyksittäin vaihtelevia. Joissain yhteyksissä hyvällä hallinnolla tarkoitetaan hallintoa ilman siihen liittyvää oikeudellista näkökulmaa.²³² Heurun mukaan hallinnon tulee olla hyvää suhteessa sekä valtion tarkoitusten toteutumiseen että suhteessa yksilöihin ja muihin henkilöihin²³³.

²²⁸ Heuru 2003: 141–142; Komulainen 2010: 198.

²²⁹ Kuusikko 2000: 395–396, 405–406. Perustelemisselvollisuus voidaan johtaa suoraan perustamissopimuksena artiklasta 253 (Heuru 2004: 36). Muuten menettelyperiaatteet ovat vakiintuneet oikeuskäytännössä ja ne on pääpiirteissään mainittu Euroopan perusoikeuskirjan 41 artiklassa (EYVL n:o C 364, 18.12.2000 s.1). Ks. myös Euroopan Neuvoston hyvän hallinnon perussääntö 2007. Sitovuudeltaan lain tasoinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäpöytäkirjoineen sisältää lukuisia hallintomenettelyssä huomioitavia säännöksiä, joiden vaatimuksia lähtökohtaisesti vastaamaan on säädetty perustuslain perusoikeusluku. Kotimaisessa oikeudessa lakia on ristiriitatilanteissa tulkittava ihmisoikeusmyönteisesti. (Heuru 2004: 37.)

²³⁰ Komulainen 2010: 198.

²³¹ Kuusikko 2000: 100, 110, 115.

²³² Heuru 2003: 152; Keravuori–Rusanen 2008: 94; Kulla 2004: 69–70. Yksityisten yhtiöiden hyvästä hallinnosta puhuttaessa käytetään usein käsitettä *corporate governance*, jolle ei ole vakiintunutta suomenosta eikä sitä voi sellaisenaan liittää oikeustieteen käsitteisiin. OECD:n mukaan *corporate governance* on kokoelma suhteita yhtiön johdon, sen hallituksen ja osakkeenomistajien sekä muiden sidosryhmien välillä. *Corporate governance* antaa myös rakenteen yhtiön tavoitteiden asettamiseksi, keinojen määrittelemiseksi tavoitteiden saavuttamista varten ja suorituksen valvomiseksi. Yhtiöissä hyvän hallinnon kolme keskeistä perusperiaatetta ovat avoimuus, rehellisyys ja tilivelvollisuus. (Komulainen 2010: 198; Yhdistyksen hyvä hallinto 2008: 21–22.)

OMX, Keskuskauppakamari ja Elinkeinoelämän keskusliitto ovat antaneet yhtiöiden hyvää hallintoa koskevan suosituskokoelman, joka on nimeltään Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi ja jota hallinnoi

Oikeusturva ja hyvän hallinnon takeet turvataan perustuslain 21 §:ssä, jossa säädetään menettelyllisistä perusoikeuksista. Lain 118 § määrää, että julkista tehtävää tulee hoitaa virkavastuulla. Perustuslakivaliokunta on korostanut viranomaisohjausta ja –valvontaa, päätöksenteon edellytysten ja menettelyn sääntelyä sekä muutoksenhakumahdollisuutta ja rikosoikeudellisen virkavastuun ulottuvuutta²³⁴. Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteista määrätään virkarikoksia koskevassa rikoslain (39/19.12.1889) 40 luvussa ja virkavastuuseen perustuvasta korvausvastuusta vahingonkorvauslaissa (412/31.5.1974). Julkisen sektorin toimintaa yksityistettäessä oikeusturvan ja hyvän hallinnon takeiden turvaaminen edellyttää erillisiä säännöksiä.

Hyvän hallinnon vaatimus kohdistuu erityisesti hallintotoiminnan menettelylliseen laatuun, asianmukaisuuteen ja laillisuuteen. Nämä vaatimukset turvaavat yksilön oikeuksia jo etukäteen, koska niitä on noudatettava hallintoasiaa vireille pantaessa ja käsiteltäessä.²³⁵ Menettelyn minimivaatimus on käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, oikeus saada perusteltu päätös ja muutoksenhakuoikeus²³⁶. Hyvään hallintoon kuuluvat myös hallintomenettelyyn ja lainkäyttöön sisältyvät oikeussuojatakeet, jotka ovat käytettävissä vasta viranomaisen päätöksenteon tai muun toiminnan jälkeen. Oikeusturvakeinot ovat siten yksilön oikeuksien, hyvän hallinnon ja hallinnon lainalaisuuden jälkikäteisiä takeita.²³⁷ Hyvän hallinnon tärkeimmille osille on taattu institutionaalinen suoja eli niitä voidaan olennaisesti rajoittaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Lisäksi kyseessä

Arvopaperimarkkinayhdistys. Suositus ei ole ehdoton normi, mutta se on tarkoitettu noudatettavaksi ns. comply or explain –periaatteella. Jos pörssiyhtiö poikkeaa suosituksesta, sen on ilmoitettava poikkeaminen ja sen syy. Jos koodi kuvaa lainsäädäntöön tai muuhun sääntelyyn sisältyvää pakottavaa velvoitetta, poikkeamista ei voi tehdä. (Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2008: 6.)

Kun listaamattomien yhtiöiden ja muiden yritystoimintaa harjoittavien yhteisöjen huomioimista hyvän hallintotavan suositusten laatimisessa selvitettiin, todettiin, ettei listaamattomille yhtiöille ole tarpeen esittää yhtenäistä mallia. Keskuskauppakamari oli kuitenkin sitä mieltä, että sellaisten suurten yhteisöjen, jotka harjoittavat lakisääteistä tai muuten yleisen edun kannalta merkittävää toimintaa, on aiheellista noudattaa hyvästä hallinnointitavasta annettuja ohjeita ja suosituksia complain or explain –periaatteen mukaisesti siltä osin kuin se yhteisöjen erityispiirteet huomioiden on mahdollista. (Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen 2006: 2; Keskuskauppakamarin kannanotto 2006: 1).

²³³ Heuru 2003: 150.

²³⁴ PeVM 10/1998 vp s. 35.

²³⁵ Mäenpää 2008: 2.

²³⁶ HE 309/1993 vp s. 72–74; Kulla 2004: 31; Mäenpää 2003a: 13; Mäenpää 2008: 2–3.

²³⁷ Mäenpää 2003a: 15; Mäenpää 2008: 2; Kulla 2004: 69–70; Voutilainen 2006: 22.

on myös menettelyiden kehittämismääräys, jolloin menettely on sopeutettava yhteiskunnan muutoksiin.²³⁸

Hyvän hallinnon takeet turvaavista yleislaeista tärkeimmät ovat hallintolaki ja laki viranomaistoiminnan julkisuudesta, joita menettelyn yksittäisiä osa-alueita kattavat yleislait täydentävät. Hallintolakia sovelletaan valtion ja kuntien viranomaisiin sekä yksityisiin toimijoihin niiden hoitaessa julkista hallintotehtävää. Toimijat vastaavat siitä, että hallintolakia noudatetaan käytännössä. Julkisuusperiaate voidaan johtaa perustuslain 12.2 §:ssä, jonka mukaan jokaisella on oikeus saada tieto viranomaisen asiakirjasta tai tallenteesta, ellei sen julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaiselle kuuluva tiedonsaantioikeus puolestaan velvoittaa viranomaisen toteuttamaan hallinnossa julkisuusperiaatetta. Tiedonsaantitavoista säädetään erikseen julkisuuslaissa.²³⁹

Hyvä hallinto on kokoava käsite, johon sisältyvät hallinnon yleiset oikeudelliset periaatteet²⁴⁰. Hallintolain 6 §:ssä on määritelty vastaavat oikeusperiaatteet, jotka kuuluivat ennen hallintolain säätämistä hyvän hallinnon vaatimuksiin oikeuskäytännön tukemana²⁴¹. Yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet ovat yhdenvertaisuusperiaate²⁴², tarkoitussidonnaisuuden periaate²⁴³, objektiviteettiperiaate²⁴⁴, suhteellisuusperiaate²⁴⁵ ja luottamuskensuojaperiaate²⁴⁶.

²³⁸ Kulla 1998: 61; Kulla 2004: 32.

²³⁹ Kulla 2004: 33–34; Mäenpää 2003b: 33, 277.

²⁴⁰ Hurskainen 2003: 42–43; Kulla 2004: 69; Mäenpää 2003b: 83–84.

²⁴¹ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 313.

²⁴² Yhdenvertaisuusperiaatteessa keskeistä on yksilöiden tasapuolisen ja johdonmukaisen kohtelun vaatimus asiaan vaikuttavien olosuhteiden ollessa samanlaiset. Säädosperusteinen lähtökohta on perustuslain 6 §, jonka mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Hallintoa ohjaavista oikeusperiaatteista yhdenvertaisuusperiaate on teoreettisesti kaikkein vaikein säännösten näennäisestä helppoudesta huolimatta. (Heuru 2003: 224; Kulla 2004: 70–73; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 316–325; Mäenpää 2008: 69–71.)

²⁴³ Tarkoitussidonnaisuuden periaatteella viitataan viranomaisen velvollisuuteen käyttää harkintavaltaa vain lain mukaan perusteltuihin tarkoituksiin ja kieltään käyttää harkintavaltaa väärin. Oikeuskirjallisuudessa periaatteen loukkauksilla tarkoitetaan näennäisesti lainmukaisia hallinnollisia toimia, joiden motiivi on tilanteeseen nähden oikeusjärjestyksen vastainen. (Heuru 2003: 311; Kulla 2004: 73–74; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 339–343; Mäenpää 2008: 71–73.)

²⁴⁴ Objektiviteettiperiaatteeseen voidaan sisällyttää yhdenvertaisuus- ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteet, mutta lisäksi objektiviteettiperiaatteessa on kyse myös hallinnon asiallisuudesta sekä sen julkisesta luotettavuudesta ja puolueettomuudesta laajemmassa merkityksessä. Kyseessä on hallinnon asiallisuusvaatimus, jonka tarkoitus on estää asiaan kuulumattomien argumenttien vaikutus. Objektiviteettiperiaate kohdistuu hallinnon yksittäisiin toimijoihin eli luonnollisiin henkilöihin, joilta edellytetään yleisen asialli-

Hallintolaki kattaa hallinnon kaikki toimintamuodot. Keskeisin osa hallintolakia koskee hallintoasian käsittelyssä noudatettavaa menettelyä, mutta lakia on sovellettava yhtä lailla myös tosiasialliseen²⁴⁷ hallintotoimintaan eli tosiasialliseen julkisen vallan käyttöön. Vaikka siihen joissain tilanteissa liittyvää välittömän julkisen vallan käyttöä ei pidetä varsinaisena hallintoasian käsittelynä, välittömän julkisen vallan käytössä kuten tosiasiallisessa hallintotoiminnassakin on noudatettava hyvän hallinnon perusteiden ohella soveltuvin osin myös hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä. Asianosaisen kuulemisessa (HL 34.2 §), päätöksen kirjallisessa muodossa (HL 43.2 §) ja perusteleminen (HL 45.2 §) voidaan kiireellisissä tapauksissa väliaikaisesti joustaa. Välitöntä julkisen vallan käyttöä ei aina voi sitoa menettelyllisiin määrämuotoihin niin, ettei lainmukainen toiminta estyisi tai sille asetettaisi suhteettomia esteitä. Kyseessä on lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden välitön turvaaminen. Hyvän hallinnon perusteet ja muut hyvään hallintoon kuuluvat vaatimukset velvoittavat myös julkista hallintotehtävää hoitavaa yksityistä.²⁴⁸

Hyvän hallinnon vaatimusten toteuttamisen lähtökohtana on hyvän hallinnon takeita määrittävän lainsäädännön noudattaminen. Sen lisäksi oikeuskäytäntö ja yleisten laillisuusvalvojien valvontakäytäntö määrittävät hyvän hallinnon sisältöä. Myös oikeusperiaatteiden asianmukainen huomioiminen kuuluu hyvään hallintoon. Normatiivisen sääntelyn ohella hyvää hallintoa määrittävät pehmeämmät ja epäviralliset elementit kuten hallinnon toimintatavat, viranomaisten hallintokulttuuri ja hallinnolliset käytän-

suusvaatimuksen lisäksi puolueettomuutta. (Heuru 2003: 197; Kulla 2004: 75–76; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 327–329; Mäenpää 2008: 73–74.)

²⁴⁵ Suhteellisuusperiaatetta koskeva yleinen ohje on annettu hallintolain 6 §:ssä, jonka mukaan viranomaisen toimen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (Heuru 2003: 316; Kulla 2004: 76–78; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 329–333; Mäenpää 2008: 74–75).

²⁴⁶ Luottamuksensuoja on kiinteästi sidoksissa oikeusvarmuuden periaatteeseen sekä erityisesti oikeudellisen jatkuvuuden ja viranomaistoiminnan johdonmukaisuuden vaatimuksiin. Viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä viranomaisen tekemien hallintopäätösten pysyvyyteen tulee voida luottaa. (Heuru 2003: 320; Kulla 2004: 79–82; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 344–349; Mäenpää 2008: 75–77.)

²⁴⁷ Hallintotoimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä, kutsutaan yleensä tosiasialliseksi. Siinä ei suoranaisesti ratkaista yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia. (Mäenpää 2003b: 41.) Koska varsinaisia oikeudellisia vaikutuksia ei tavoitella, puhutaan usein myös tosiasiallisesta toiminnasta. Tosiasiallista toimintaa voi olla esimerkiksi viranomaisen valvontatyyppinen tarkastus, jota voi seurata tarkastuksen kohdetta velvoittava viranomaisen hallintopäätös, tai poliisin toiminta, johon voi joissain tilanteissa liittyä välitöntä julkisen vallan käyttöä ilman, että siitä olisi tehty ratkaisua. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 66–67.)

²⁴⁸ Mäenpää 2003a: 18–19; Mäenpää 2003b: 40–42. Tosin hallituksen esityksen lähtökohtana on, että välittömään julkisen vallan käyttöön sovelletaan vain hyvän hallinnon perusteita (HE 72/2002 vp s. 49).

nöt. Normatiivisen sääntelyn sijaan niihin voidaan vaikuttaa esimerkiksi koulutuksella ja palvelusitoumuksilla.²⁴⁹

3. Julkisen hallintotehtävän antaminen yksityiselle

Perustuslakivaliokunnassa otettiin 1980-luvun puolivälissä tulkinnalliseksi lähtökohdaksi ns. valtiosääntöoikeudellinen virkamieshallintoperiaate. Sen tarkoituksena oli turvata julkisen vallan käyttöön liittyvä lainmukaisuus, puolueettomuus ja menettelyllinen johdonmukaisuus tietyin viranomaisasemaa ja virkasuhdetta koskevin muodollisin vaatimuksin. Vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain 124 §:ssä tulkintakannanotot vahvistettiin lainsäätäjää sitovina oikeussääntöinä. Virkamieshallintoperiaatetta ei kuitenkaan ole pidetty ehdottomana esteenä julkisen vallan käyttämistä sisältävien tehtävien antamiselle muille kuin virkamiehille. Edellytyksenä silloin perustuslakivaliokunnan mukaan on, että tehtävien hoitamisesta ja siinä noudatettavasta menettelystä on riittävän yksityiskohtaiset säännökset, oikeusturvanäkökohdat huomioidaan ja että julkisen vallan käyttöön liittyviä tehtäviä hoitavat henkilöt kuuluvat rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.²⁵⁰

Julkinen hallintotehtävä voidaan 124 §:n nojalla antaa muulle kuin viranomaiselle mutta merkittävää julkisen vallan käyttöä²⁵¹ ei kuitenkaan voida antaa muulle kuin viranomaiselle²⁵². Kiellon pyrkimyksenä on pitää merkittävimmät viranomaistehtävät ja yksilön perustuslaillisen aseman kannalta olennaiset toimivaltuudet viranomaisorganisaatiolla. Merkittävä julkisen vallan käyttö kuvaa vallankäytön intensiteettiä eli sen voimakkuutta ja välittömyyttä. Intensiivisimpänä ääripäänä on voimakeinojen käyttö. Intensi-

²⁴⁹ Mäenpää 2008: 9.

²⁵⁰ Eteläpää 2010: 216–219; Keravuori–Rusanen 2008: 12, 14, 90; PeVM 10/1998 vp s. 35.

²⁵¹ Merkittävänä julkisen vallan käyttönä on pidettävä esimerkiksi itsenäiseen harkintaan perustuvaa oikeutta käyttää voimakeinoja tai muuten puuttua merkittävällä tavalla yksilön perusoikeuksiin (HE 1/1998 vp s. 179).

²⁵² Antamalla välittömästi noudatettavan käskyn tai kiellon tai palauttamalla lainmukaisen tilan tarvittaessa puuttumalla voimakeinoin asianosaisen vapauteen tai omaisuuteen, viranomaisen käyttöä välitöntä julkista valtaa, jota sanotaan myös tosiasialliseksi julkisen vallan käytöksi. Toimivalta tällaisen välittömän julkisen vallan käyttöön on yleensä määrätty poliisille mutta välitöntä julkisen vallan käyttöä voi sisältyä myös hallinnolliseen turvaamistoimenpiteeseen kuten esim. turvatarkastukseen. (Mäenpää 2003b: 40.)

teettiä arvioidaan erityisesti vallankäytön kohteen näkökulmasta. Määre omaksuttiin lainsäädäntöön perustuslakiuudistuksen yhteydessä.²⁵³

Julkisten tehtävien yksityistämiskehitys on johtanut kahdentyyppisten organisaatioiden syntymiseen, joissa kummassakin on kyse kahden erilaisen organisaatiokulttuurin yhdistymisestä. Toisaalta on syntynyt perinteisen virastomuodon pohjalta liikelaitoksia, joilla on selkeiden viranomaistehtävien ohella liiketaloudellisiin intresseihin pohjautuvaa toimintaa. Toisaalta taas on puhtaasti yksityisoikeudellisia yhteisöjä kuten yksityiset vartiointiliikkeet, joille on uskottu julkisia hallintotehtäviä. Kummassakin tapauksessa organisaation tulee julkista tehtävää hoitaessaan toimia viranomaisen tavoin ja soveltaa toiminnassaan viranomaista velvoittavaa lainsäädäntöä kuten hallintolakia ja lakia viranomaisen toiminnan julkisuudesta. Muita tehtäviä organisaatio voi hoitaa puhtaasti yksityisoikeudellista yhteisöä sääntelevää lainsäädäntöä noudattaen.²⁵⁴

Julkisen vallan toimintapiiriin kuuluvien tehtävien hoitamisen yksityisen henkilön tai yrityksen toimesta on yleensä katsottu edellyttävän oikeuttavaa lainsäädäntöä. Helsingin hallinto-oikeus on ratkaisussaan katsonut, että kunnallinen pysäköinninvalvoja ei ole voinut määrätä yksityisen vartiointiyhtiön tai kaupungin liikelaitoksen työsuhteessa olevaa työntekijää suorittamaan pysäköinnintarkastajan tehtäviä, koska asiasta ei ollut lailla tai sen nojalla määrätty. Työntekijöillä ei ollut asiassa toimivaltaa.²⁵⁵ Julkista hallinto-tehtävää ei voi sopimuksellakaan antaa muulle kuin viranomaiselle ilman laista johtuvaa perustetta²⁵⁶. Yksityistämisen yhteydessä saattaa myös ns. ParkCom-tapauksen tapaan tulla arvioitavaksi, onko kyseessä lakiin perustuva julkisen vallan käyttö vai yksityisten välinen sopimus ja sen noudattaminen:

Kiinteistön omistajalla ja haltijalla on oikeus määrätä omistamansa tai hallitsemansa alueen käytöstä, jollei sitä ole laissa kielletty. Tieliikennelain 28 §:n 2 momentin yksityiselle alueelle pysäköintiä koskevat säännökset eivät estä kiinteistön omistajaa tai haltijaa määräämillään ehdoilla sallimasta pysäköintiä alueellaan ja eivätkä siten myöskään tekemästä sopimusta siitä, millä ehdoilla sen omistamalle alueelle saa pysäköidä ja mitä sopimuksen eh-

²⁵³ Husa & Pohjolainen 2002: 69; Keravuori–Rusanen 2008: 413–414, 416.

²⁵⁴ Sarja 2001: 57.

²⁵⁵ Helsingin HAO 19.9.2007 07/1242/2 (FINLEX); Helsingin HAO 30.11.2007 07/1721/2 (FINLEX). Apulaisoikeusasiamies on kannanotossaan todennut, että kunnallista pysäköinninvalvontaa voivat hoitaa vain pysäköinninvalvoja ja hänen valvonta-apulaisensa ja että valvonta-apulaisen tehtävää on hoidettava virkasuhteessa, koska tehtävässä käytetään julkista valtaa (AOA 3.3.2009).

²⁵⁶ AOA 10.2.2009; AOA 30.9.2009; HE 90/2005 vp s. 42.

tojen rikkomisesta seuraa. Sopimuksen tekemistä ei estä myöskään se, että tieliikennelain 28 §:n 2 momentti ja 105 § sekä pysäköintivirhemaksusta annetun lain soveltamisalaa koskeva 1 §:n säännös huomioon ottaen vain poliisilla ja kunnallisella pysäköinninvalvojalla on oikeus määrätä pysäköintivirhemaksu virheellisestä pysäköinnistä yksityisellä alueella. Periessään väitettyyn sopimukseen perustuvaa valvontamaksua kiinteistön omistaja tai haltija ei käytä tätä lain mukaan viranomaiselle kuuluvaa toimivaltaa. Tässä tapauksessa ei siten ole kysymys julkisen vallan käytöstä, vaan ainoastaan siitä, onko yksityisten välille syntynyt pysäköintiä yksityisellä alueella koskeva sopimus ja onko sopimusta rikottu.²⁵⁷

Lain Ilmailulaitoksesta (29.12.2005/1245) 4 §:ssä säädetään julkisista palvelutehtävistä, joita Ilmailulaitos voi toimialaansa liittyvänä hoitaa. Turvatarkastuksia ei säännöksessä mainita. Apulaisoikeusasiamies onkin pitänyt lentoasemien turvatarkastusten järjestämisvastuun sääntelyä puutteellisena, koska laissa Ilmailulaitoksesta ei ole säädetty tästä julkisesta hallintotehtävästä toisin kuin liikelaitokselle annetuista julkisiksi palvelutehtäviksi nimetyistä tehtävistä²⁵⁸.

3.1. Voimakeinojen käyttö

Ennen perustuslakiuudistusta perustuslakivaliokunta oli omaksunut rajoituksista julkisen hallintotehtävän siirtämiseksi muulle kuin viranomaiselle suhteellisen vakiintuneen tulkintalinjan. Tehtäviä voitiin siirtää vain lailla tai lain nojalla. Toinen rajoitus koski voimakeinojen käyttöä, johon voitiin antaa yksityiselle oikeus vain poliisin tai muun viranomaisen tilapäisluonteiseksi avustamiseksi konkreettisen virkatehtävän hoitamisessa. Lisäksi edellytettiin, että voimakeinoja käytetään viranomaisen ohjauksessa.²⁵⁹

Kun perustuslakivaliokunta vuonna 1998 hyväksyi järjestyksenvalvojien valtuuden tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä säädetyn lain nojalla puuttua perustuslain suojaa nauttiviin vapausoikeuksiin ja oikeuden itsenäiseen voimakeinojen käyttöön, valiokunta päätyi tietoisesti aikaisemmasta tulkintakäytännöstään poikkeavaan ratkaisuun²⁶⁰. Asia-

²⁵⁷ KKO 2010:23.

²⁵⁸ AOA 8.6.2009; Sarja 2010: 35.

²⁵⁹ Tuori 1999c: 926.

²⁶⁰ Vielä kolme vuotta aikaisemmin perustuslakivaliokunnan mielestä voimakeinojen käyttöoikeuden uskomisen muille kuin virkamiehille oli perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä vaativa seikka (PeVL 1/1994 vp s. 1; PeVL 15/1994 vp s. 1.) Tuori on kyseenalaistanut ratkaisun kärkevästi: ”Lausunto uhkaa romuttaa sen uuden perustuslain säätämisen yhteydessä viimeksi vahvistetun tulkintalinjan, joka on asettanut pidäkkeitä viranomaisorganisaation väkivaltamonopolin hajauttamiselle.” Hänen mukaansa vastaa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä lainsäätäjän turvaamisvelvollisuuteen viittaavia perus-

sisällöllisesti järjestyksenvalvojan voimankäyttöoikeudet vastaavat poliisilain 27 §:ssä säädettyjä poliisimiehen voimankäyttöoikeuksia. Järjestyksenvalvojista annetun lain muista säännöksistä aiheutuu kuitenkin joitain rajoituksia valtuuksien tapauskohtaiselle käyttämiselle.²⁶¹

Turvatarkastajien voimankäyttöä koskeva sääntely on epäyhtenäistä. Vartiointiliikkeen vartija voi toimia turvatarkastajana niin tuomioistuimessa, poliisin toimitiloissa, satamissa kuin lentoasemilla. Riippuen turvatarkastuksen suorituspaikasta yksityisen turvatarkastajan oikeudesta voimankäyttöön ei ole säädetty mitään, siitä määrätään turvatarkastuspaikkaa koskevassa lainsäädännössä taikka sen osalta viitataan muussa lainsäädännössä annettuihin määräyksiin. Tuomioistuimissa on lisäksi merkitystä sillä, onko yksityinen turvatarkastaja vartiointiliikkeen vartija vai muu yksityinen henkilö. Kun tuomioistuimen turvatarkastajana toimii vartiointiliikkeen vartija, lain turvatarkastuksista tuomioistuimissa perustelujen mukaan vartijalla on oikeus voimakeinojen käyttöön henkilön poistamiseksi tuomioistuimesta vartijan voimankäyttöä koskevien säännösten nojalla²⁶². Vartijan oikeudesta henkilön poistamiseen on säädetty lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 28.1 §:ssä ja oikeudesta voimakeinojen käyttöön 28.4 §:ssä. Silloin kun turvatarkastajana toimii tuomioistuimen palveluksessa oleva henkilö, joka ei ole virkasuhteessa, tai muu poliisin tehtävään hyväksymä henkilö, hänellä ei ole oikeutta käyttää voimakeinoja henkilön poistamiseksi (L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 4.2 §, 6.2 §).

Poliisin toimitiloissa turvatarkastajana toimiva muu kuin poliisimies tai poliisin palveluksessa oleva virkamies ei saa käyttää voimakeinoja henkilön poistamiseksi poliisin tiloista, ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu (PolL 22.1 e §). Poliisilain perusteluissa säännöstä ei tarkenneta²⁶³. Sen sijaan perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoitus on, että vain poliisimiehellä ja poliisin palveluksessa olevalla virkamiehellä on oikeus käyttää voimakeinoja tarkastuksesta kieltäytyvän henkilön poistamiseksi poliisin toimitiloista. Valiokunnan mielestä rajausta ei momentin kirjoitusasun vuoksi ilmene laista selvästi

teluja tarjotaan aina, kun harkitaan oikeuksien antamista voimakeinojen käyttöön muille kuin viranomaisille. (Tuori 1999c: 928.)

²⁶¹ Keravuori–Rusanen 2008: 425–426.

²⁶² HE 3/1999 vp s. 11.

²⁶³ HE 266/2004 vp s. 45.

vaan kirjoitusasu olisi ollut syytä tarkistaa.²⁶⁴ Esiteksen mukainen kirjoitusasu kuitenkin jäi lakiin ja siksi herääkin kysymys, miksi lainsäätäjä on halunnut säännöksen loppuun sanat ”ellei muusta lainsäädännöstä muuta johdu”, jos voimankäyttöoikeutta ei ole ollut tarkoitus antaa muille kuin poliisimiehelle ja poliisin palveluksessa olevalle virkamiehelle.

Satamien turvatarkastajien oikeudesta voimankäyttöön hallintovaliokunta on todennut, ettei oikeus voimankäyttöön ole johdettavissa muualta laista. Valiokunta edellytti lisäksi, että jos yksityiselle turvatarkastajalle katsotaan olevan tarpeen antaa oikeus voimakeinojen käyttöön, säännöksestä tulee suoraan käydä ilmi, millaisia voimakeinoja turvatarkastaja voi käyttää ja missä tilanteissa.²⁶⁵

Lentoasemien turvatarkastuksista säädetään ilmailulain 102.1 §:ssä, että niiden suorittamisesta säädetään turva-asetuksessa (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 300/08) ja sen nojalla annetuissa komission asetuksissa. Tarkastustoimintaan sovelletaan suoraan yhteisöoikeuden säännöksiä. Kansallisesti säännellään siitä, kuka hoitaa turvatarkastuksen järjestelyt ja kuka suorittaa tarkastukset. Lentoasemien turvatarkastajien voimankäytöstä ei ole voimassa olevassa kansallisessa lainsäädännössä säädetty erikseen. Aiemmassa lainsäädännössä turvatarkastajalla oli oikeus voimakeinojen käyttöön henkilöä paikalta poistettaessa tietyin edellytyksin (L turvatarkastuksista lento- liikenteessä 6 §). Tästä perustuslakivaliokunta oli kuitenkin todennut liikennevaliokunnalle antamassa lausunnossaan, että vastaavanlaisia kysymyksiä koskevan käytännön mukaan valiokunnan mielestä turvatarkastajilla ei tulisi olla oikeutta voimankäyttöön²⁶⁶.

Julkisen vallan käytön systematiikan kannalta merkittävää on, millä edellytyksillä voimankäyttöoikeuksia voidaan antaa yksityiselle ja miten asiaa on oikeudellisesti argumentoitu lainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä on seuraavia tulkintaa ohjaavia näkökohtia. Yksityisen oikeus voimankäyttöön on poikkeuksellinen järjestely ja yksityisellä on voimankäyttöön kuuluvissa tehtävissä vain viranomaistoimintaa avustava luonne. Järjestelyn on oltava välttämätön tehtävään liittyvän voimakkaan julki-

²⁶⁴ PeVL 11/2005 vp. s. 8.

²⁶⁵ HaVL 11/2004 vp s. 4.

²⁶⁶ PeVL 1/1994 vp s. 1.

sen intressin turvaamiseksi tausta-ajatuksena useimmiten jonkin perusoikeuden suojaaminen voimankäyttöä sisältävällä toimenpiteellä. Lisäksi yksityisille voidaan antaa voimankäyttöoikeuksia rajoitetummin kuin virkamiehille. Esimerkiksi poliisivaltuuksiin rinnastettavien toimivaltuuksien antamista yksityiselle ei ole pidetty mahdollisena. Perustuslakivaliokunta on edellyttänyt myös, että toimivaltuudet ovat rajattavissa ajallisesti ja paikallisesti ja että voimankäyttöön oikeudet saaneilla on niiden käyttämiseen riittävä ja asianmukainen koulutus.²⁶⁷

3.2. Merkittävän julkisen vallan käyttö

Itsenäiseen harkintaan perustuvaa voimakeinojen käyttöä vaikeampaa on erottaa muu julkisen vallan käytön piiriin kuuluva merkittävä puuttuminen yksilön perusoikeuksiin. Mitä lähemmäksi perusoikeuden ydintä toimivaltuudet ulottuvat sitä suuremmalla syyllä valtuutta on pidettävä merkittävänä julkisen vallan käyttönä. Julkisen vallan käytön näkökulmasta yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyen on tarkasteltava erityisesti yksilön fyysiseen toimintavapauteen, koskemattomuuteen ja itsemääräämisoikeuteen puuttuvia toimivaltuuksia.²⁶⁸

Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt järjestyksenvalvojalle annettua oikeutta henkilöiden ja tavaroiden tarkastukseen merkittävänä julkisen vallan käyttönä, koska yksilön koskemattomuuteen puututaan silloin vain vähäisesti. Säilöissäpitoa sen sijaan on pidetty ”pitkälle menevänä valtuutena”. Kun järjestyksenvalvojille annettiin valtuudet säilöissäpitoon, kiinnitettiin erityistä huomiota toimivaltuuksien tarpeeseen virkatehtäviin rinnastettavan syyn perusteella. Järjestyksenvalvojalla on oikeus säilöissäpitoon vain ajallisesti rajoitettuna ja poliisin suostumuksella. Lisäksi järjestyksenvalvojalla on säilöissäpitovaltuudet vain tilaisuuksissa, joissa ei toteuteta kokoontumisvapautta. Kokoontumisvapautta käytettäessä säilöissäpitovaltuudet kuuluvat vain poliisille. Henkilön poistamisoikeudessa ja kiinniotto-oikeudessa ei ole katsottu olevan kyse merkittävästä julkisen vallan käytöstä. Tosin myös järjestyksenvalvojan kiinniotto-oikeus rajoittuu tilaisuuksiin, joihin häntä ei ole asetettu pitämään järjestystä kokoontumisvapautta käytettäessä.

²⁶⁷ Keravuori–Rusanen 2008: 428–432; PeVL 20/2002 vp. s. 3.

²⁶⁸ Keravuori–Rusanen 2008: 433–435; PeVM 25/1994 vp. s. 5.

Turvaamistoimen luonteisia toimivaltuuksia esineiden ja aineiden haltuunottoon ja poisottamiseen on pidetty perusoikeuslottuvuuksiltaan vähäisimpinä.²⁶⁹

Merkittävän julkisen vallan käytön tarkastelussa perusoikeuslottuvuutta täydentää kriteeristö vallan käytön intensiteetistä. Intensiivisimmillään vallan käyttö on välitöntä ja konkreettista puuttumista yksipuolisesti yksilön perusoikeuksin suojattuun oikeuspiiriin siten, että yleensä tosiasiallinen toimenpitein muutettua oikeustilaa ei ole mahdollista palauttaa jälkikäteen. Merkityksellistä myös on, miten voimakkaasti ja ankarasti toimivaltuudet antavat oikeuden yksityisen oikeusasemaan puuttumisen, ovatko oikeusvaikutukset lopullisia vai väliaikaisia ja onko vallan haltijalla itsenäinen vai viranomaisesta riippuva asema.²⁷⁰ Esimerkiksi järjestyksenvalvojan asema on riippuvainen poliisiviranomaisesta ja hänen toimivaltuuksiensa vaikutukset yleisötilaisuuksissa ovat luonteeltaan väliaikaisia. Päättäminen yleisötilaisuuksissa sellaisista toimenpiteistä, joiden seuraukset ovat lopullisia tai peruuttamattomia, kuuluu poliisille.

Merkittävää julkisen vallan käyttöä arvioitaessa myös toimivaltuuksien laajuudella suhteessa yksityishenkilöiden oikeuksiin ja valtuuksien antamisen perusteena olevaan tehtävään nähden on merkitystä. Tosiasiallisen julkisen vallan käytön yhteyksissä vertailukohdaksi on asetettava jokamiehen oikeudet²⁷¹. Lisäksi merkitystä voidaan antaa toimivaltuuksien käyttöön liitetyille ajallisille ja paikallisille rajoituksille. Järjestyksenvalvojan toimivaltuudet ovat Keravuori–Rusasen mielestä järjestyksenvalvoista annetun lain perusteella jokamiehen oikeuksia huomattavasti laajemmat ja poikkeavat siten periaatteesta, että yksityishenkilön oikeudet tulisi olla mahdollisimman lähellä jokaiselle kuuluvia oikeuksia. Julkiselle vallan käytölle on lisäksi ominaista, että sitä voidaan käyttää sekä julkisen intressin että yksityisten oikeuksien ja etujen suojaamiseksi. Perusoikeuksien konfliktitilanteissa, merkittävä julkisen vallan käyttö alistuu perusoikeuden positiiviselle ja välttämättömälle suojaamisfunktiolle esim. muiden henkilöiden perusoikeuksien suojaamiselle tai painavan yhteiskunnallisen intressin turvaamiselle.²⁷²

²⁶⁹ Keravuori–Rusanen 2008: 438–440, 446; PeVL 44/1998 vp s. 2–3; PeVL 2/1999 vp s. 3.

²⁷⁰ Keravuori–Rusanen 2008: 446–448.

²⁷¹ Jokamiehen oikeudet ovat oikeuksia, jotka kuuluvat kaikille ja joiden käyttäminen on maksutonta. Jokamiehen oikeuksia ei ole kirjattu kattavasti lakiin vaan ne ovat ajan myötä kehittyneet maan tavaksi. (Jokamiehen oikeus; YmVL 8/1992 vp s. 3)

²⁷² Keravuori–Rusanen 2008: 455–458, 462; PeVL 44/1998 vp s. 3; PeVL 28/2001 vp s. 4.

Lentoliikenteen turvatarkastajan toimivallan määräytyessä yhteisöoikeuden normeista samalla kun sääntelyssä ei ole otettu huomioon julkisen vallan delegoinnin kansallisia rajoituksia, voi syntyä tilanteita, joissa menettely ei ole sopusoinnussa perustuslain kanssa. Esimerkiksi merkittävän julkisen vallan käyttöä edellyttävien turvatarkastusmenetelmien käyttöön ottaminen komission asetuksella ja Suomen ilmailuviranomaisen päätöksellä tulisi johtaa turvatarkastusten suorittamisen antamiseen vain viranomaiselle.²⁷³

3.3. Järjestys ja turvallisuus – yleinen järjestys ja turvallisuus

Järjestys ja turvallisuus on erotettava käsiteparista yleinen järjestys²⁷⁴ ja turvallisuus. Järjestystä ja turvallisuutta voi edistää ja ylläpitää kuka tahansa yksityinen tai julkinen taho. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sen sijaan on viranomaistehävä ja kuuluu poliisilain mukaan poliisille (PoL 1 §). Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on kuitenkin muun lainsäädännön nojalla osittain jo yksityistetty. Järjestyksestä ja turvallisuudesta vastaavien yksityisten toimijoiden ja julkisen vallan edustajien toimivaltuuksilla on keskeinen vaikutus siihen, millaisina turvallisuus-perusoikeuden oikeussuhteet ja tasot tosiasiallisessa toiminnassa toteutuvat.

Yksityinen toimija kuten esimerkiksi vartioimisliike ei saa vastaanottaa toimeksiantoja, joissa se sitoutuisi ylläpitämään yleistä järjestystä ja turvallisuutta (LYTP 9 §). Tosiassissa yksityisen turvallisuusalan toiminta saattaa Helmisen mukaan ulottua myös yleisen järjestyksen ja turvallisuuden suojaamiseen. Hänen mukaansa yksityiset palvelut täydentävät poliisin ja muiden turvallisuusviranomaisten turvallisuuspalveluja yksityisluonteisten tilojen ja yleisten paikkojen järjestyksen ja turvallisuuden raja-alueilla. Tätä on Helmisen mielestä pidettävä käytännössä välttämättömänä viranomaisresurssien ra-

²⁷³ AOA 8.6.2009.

²⁷⁴ Yleiselle järjestykselle ei ole löydettävissä täsmällistä yleispätevää määritelmää vaan se on joustava paljolti kirjoittamattomiin sääntöihin pohjautuva käsite, johon vaikuttavat vallitsevat sosiaaliset, eettiset ja moraaliset käsitykset ja arvostukset. Merkitys riippuu myös oikeusjärjestelmästä. Suomen oikeusjärjestelmään vaikuttaneeseen saksalaiseen politia-ajatteluun pohjautuvan määrittelyn mukaan yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan rauhan ja normaaliuden säilymistä yleisillä paikoilla. Käsitteeseen katsotaan sisältyvän myös yksityisen henkilön turvallisuuden yksityisissä paikoissa. (Virta 1988: 17–18.) Sinisalon (1973: 167) mukaan ”yleinen järjestys vallitsee, kun asiointi koetaan sellaiseksi”.

jallisuuden vuoksi.²⁷⁵ Poliisin tulee kuitenkin tuottaa turvallisuuden peruspalvelut, joita Vainion mukaan ovat perusoikeuksien toteutumisen suojaaminen, perusoikeusloukkauksien ennalta estäminen ja mahdollisesti tapahtuneiden perusoikeusloukkausten tutkiminen²⁷⁶.

Järjestyslain tarkoitus on edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta (JärjL 1 §). Järjestyslain 22 §:n nojalla asetetut järjestyksenvalvojat valvovat poliisin apuna yleistä järjestystä ja turvallisuutta lain 2 §:n tarkoittamalla yleisellä paikalla eli kauppakeskuksessa, liikenneasemalla tai joukkoliikenteen kulkuneuvossa. Kyseessä ei siten ole Helmisen tarkoittama yksityisluonteisen ja yleisen tilan raja-alue vaan laissa yleiseksi määritelty paikka. Järjestyslain mukainen järjestyksenvalvonta, johon liittyviä toimeksiantoja saa vastaanottaa ja suorittaa vain yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 3.1 §:ssä mainittu vartioimisliike, on siis käytännössä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Samaan päätyi Kerttula arvioidessaan hallintovaliokunnan mietintöä, jonka perusteella hänen mielestään on vaikea hahmottaa, mistä muustakaan toiminnasta voi olla kyse, kun järjestyslain nojalla asetetun järjestyksenvalvojan tehtävänä on ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta ennen kaikkea yleisillä alueilla. Määre yleinen voidaan silloin Kerttulan mukaan käytännössä liittää tehtävään, vaikka sitä ei lain sanamuodossa olekaan mainittu. Lisäksi Kerttula pitää tarkoitukseltaan epäselvänä hallintovaliokunnan toteamusta ”varsinaisen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen kuuluu viranomaisille”. Mitä varsinaisen järjestyksen ja turvallisuuden ohella olisi muu järjestys ja turvallisuus?²⁷⁷

Koska järjestyslaki mahdollistaa järjestyksenvalvojien asettamisen tehtävään, jonka vastaanottamisen laki yksityisistä turvallisuuspalveluista kieltää, syntyy ristiriita yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 9 §:n ja järjestyslain säännösten välille. Samalla perustuslain 124 §:n tarkoittamaa merkittävää julkisen vallan käyttöä on siirretty viranomaisilta yksityisille vartioimisliikkeille ilman lainsäätäjän tietoista päätöstä. Järjes-

²⁷⁵ Helminen 2006: 70.

²⁷⁶ Vainio 2007: 46.

²⁷⁷ HaVM 28/2002 vp s. 15; Kerttula 2005: 113.

tyslain 22 §:n nojalla toimivien järjestyksenvalvojien toiminta pelkästään poliisin apuna jää myös ”kuolleeksi kirjaimeksi”.²⁷⁸

4. Yksityistäminen nelitasoinen malli turvallisuusallalla

Rasinmäki on kehittänyt yksityistämisen määrittelemiseksi nelitasoisen mallin, joka systematisoi ja yksilöi yksityistämiseen liittyvät oikeudelliset kysymykset ja ongelmat. Mallissa yksityistäminen jaetaan yksityissektorin toimintaperiaatteiden soveltamiseen eli formaaliseen yksityistämiseen, organisatoriseen yksityistämiseen, osittaiseen eli funktionaaliseen yksityistämiseen ja täydelliseen eli materiaaliseen yksityistämiseen.²⁷⁹ Vaikka Rasinmäki on kehittänyt mallinsa kunnallishallinnossa tapahtuvan yksityistämisen tarkasteluun, se on sovellettavissa myös valtionhallintoon, jossa turvallisuudesta huolehtiminen kuuluu sisäasiainministeriön toimialaan.

Formaalinen yksityistäminen tapahtuu hallinto-organisaation sisällä. Sen tavoitteena on julkisen sektorin hallintotoiminnan tehostaminen regulatiivisesti sääntelyllä, jossa ”viranomaistoimintaan perustunut hallintomalli hakee uutta suuntaa palvelujen tuottamisessa käyttämällä hyväksi yksityissektorin toimintatapoja”.²⁸⁰ Oikeudellisessa mielessä yksityistäminen on formaalia, kun oikeusjärjestelmä velvoittaa noudattamaan hallinto-toiminnassa tiettyjä yksityissektorin toimintaan liittyviä ehtoja. Etuna on yksityisen ja julkisen sektorin vertailtavuuden lisääntyminen ja yhdenvertaisen kohtelun toteutuminen. Vertailtavuus helpottaa esimerkiksi päätöksentekoa, kun on valittava edullisin palvelun tuottaja. Haitaksi voi muodostua se, että viranomaisen soveltaessa yksityisen sektorin toimintamalleja julkinen toiminta muuttuu siinä määrin yksityisen toiminnan kaltaiseksi, että julkisen toiminnan erityispiirteet menettävät merkityksensä. Pitkällä tähtäimellä formaalinen yksityistäminen voi johtaa muihin yksityistämisen muotoihin.²⁸¹

²⁷⁸ Mäkinen 2007: 74.

²⁷⁹ Rasinmäki 1997: 45.

²⁸⁰ KM 1993:33 s. 152.

²⁸¹ Rasinmäki 1997: 281–282.

Julkiset ja yksityiset turvallisuuspalvelut eivät voi olla kaikin osin vertailtavissa. Perustuslain 124 §:n mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa vain viranomaiselle. Lisäksi perustuslain 22 §:n, 124 §:n ja perustuslaissa turvatujen perusoikeuksien toteutuminen edellyttää lain mukaan viranomaistoimintaa. Turvallisuusalan formaalinen yksityistäminen ei ole käytännössä mahdollista soveltamalla yksityissektorin toimintaperiaatteita julkisiin turvallisuuspalveluihin, koska jo perustuslaissa kielletään yksityisen turvallisuusalan toimijoilta tiettyjen turvallisuusalan tehtävien hoitaminen. Yksityissektorin periaattein toteutettuja julkisten turvallisuuspalvelujen osa-alueita voisivat periaatteessa olla esimerkiksi säilöönottotilojen valvonta ja hallinnon tukitoiminnot. Oikeusasiamies on kuitenkin kyseenalaistanut muun muassa turvapaikanhakijoiden säilöönottoyksikön valvonnan, poliisilaitoksen päihtyneiden säilytystilan valvonnan ja vankeinhoitolaitoksen puhelinvälityksen laillisuuden yksityisenä toimintana²⁸².

Organisatorisessa yksityistämisessä hallinnon perinteisiä rakenteita hajautetaan yksityisoikeudellisille toimijoille, esimerkiksi osakeyhtiöille, yhdistyksille, muille yhteisöille tai säätiöille. Valtionhallinnossa kehityskulku on ollut virastomaisesta liiketoiminnasta valtion liikelaitokseksi, joka on myöhemmin organisoitu osakeyhtiöksi, jolla voi edelleen olla tytäryhtiöitä. Osakkeen omistajana julkisella vallalla on oikeus ja velvollisuus huolehtia yhtiönsä ylimmän vallan käytöstä, vaikka yhtiön toiminta muuten olisikin hyvin itsenäistä. Organisatorinen yksityistäminen ei poista julkisen vallan vastuuta ja valvontavelvollisuutta lakisääteisistä julkisista palveluista.²⁸³

Funktionaalisessa yksityistämisessä julkisella vallalla yleensä säilyy järjestämis-, rahoitus- ja valvontavastuu sekä päätösvalta. Yksityistettäviä tehtäviä vastaanottavalla taholla on oltava itsenäinen oikeusasema kuten yksityisillä henkilöillä, yhdistyksillä, säätiöillä, avoimella yhtiöllä, kommandiittiyhtiöllä ja osakeyhtiöllä. Myös toinen julkinen yhteisö on itsenäisessä oikeusasemassa suhteessa toiseen julkiseen yhteisöön. Funktionaalisen yksityistämisen ensisijaisena oikeudellisena muotona on sopimus. Osapuolten väliseen oikeussuhteeseen vaikuttaa kuitenkin julkisen vallan valvontavastuu, josta ei voi sopia sopimuksella. Koska julkinen valta ei voi sopimuksella luopua sille lainsä-

²⁸² AOA 10.2.2009; AOA 30.9.2009; AOA 29.10.2009.

²⁸³ Rasinmäki 1997: 48–49, 343.

dännössä määrätyistä velvollisuuksista, yksityistämisen osittaisuus korostuu. Funktionalisen yksityistämisen piiriin kuuluvat ostopalvelut, jolloin yksityiset toimijat tuottavat palveluja sopimusperusteisesti. Tämä pohjautuu usein toimilupaperiaatteeseen.²⁸⁴ Esimerkiksi vartioimisliiketoimintaa saa harjoittaa vain elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (27.9.1919/122) 1 tai 2 momentissa tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, jolle sisäasiainministeriö on myöntänyt vartioimisliikeluvan (LYTP 3.1 §).

Vartioimisliiketoiminta ja järjestyksenvalvonta ovat poliisilain 1 §:ssä poliisin tehtäväksi määrätyn yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen osittaista hajauttamista järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen osalta yksityisoikeudellisille toimijoille. Poliisi ei kuitenkaan voi huolehtia omasta turvallisuuspalvelujen järjestämisvastuustaan ostopalvelujen avulla. Apulaisoikeusasiamies on mm. kyseenalaistanut poliisin tiloissa tapahtuvan putkavartioinnin ulkoistamisen yksityiselle vartiointiliikkeelle perustuslain 124 §:n vastaisena²⁸⁵. Ostopalvelut ovat poliisin turvallisuuspalveluja täydentävä vaihtoehto, jota muut julkiset ja yksityiset toimijat voivat halutessaan käyttää. Rasinmäki on määritellyt osittaisen yksityistämisen funktionaaliseksi mutta vartioimisliiketoiminnassa ja järjestyksenvalvonnassa on paljon myös organisatorisen yksityistämisen piirteitä. Se ei kuitenkaan tarkoita, että poliisin toimintaa yhtiöitettäisiin tai säätiöitettäisiin. Poliisin roolia organisatorisen yksityistämisen mallissa voi verrata valtion liikelaitoksen osakeomistajaan. Poliisin velvollisuudesta ylimmän vallan käyttöön yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi on säädetty poliisilaissa ja velvollisuudesta yksityisen turvallisuusalan valvontaan laissa yksityisistä turvallisuuspalveluista ja järjestyksenvalvojalaisissa.

Osittaisesta yksityistämisestä oli kyse myös niin sanotussa ParkCom-tapauksessa. Yksityinen yritys huolehti sopimukseen perustuen yksityisen kiinteistön alueella pysäköinnin valvonnasta ja peri valvontamaksua kiinteistön alueelle vastoin ehtoja tapahtuneen pysäköinnin johdosta. Kun poliisilla ja kunnallisella pysäköinninvalvojalla on rinnakkainen toimivalta yksityisellä alueella (L pysäköintivirhemaksusta 1–2 §), seurauksena saattaa olla, että samasta virheellisestä pysäköinnistä määrätään pysäköintivirhemaksus-

²⁸⁴ Rasinmäki 1997: 47–48, 343–345.

²⁸⁵ AOA 30.9.2009.

ta annetun lain mukainen pysäköintivirhemaksu ja sopimukseen perustuva valvontamaksu. Yksityisoikeudellinen seuraamusjärjestelmä toimii siis rinnakkain julkisoikeudellisen seuraamusjärjestelmän kanssa.²⁸⁶

Tällaisen osittaisen yksityistämisen seurauksena syntyneen kahden rinnakkaisen seuraamusjärjestelmän tarkoituksenmukaisuus on kyseenalainen. Hallituksen esityksessä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi asiaan kiinnitettiin huomiota. Siinä todettiin, että vaikka julkisessa ja yksityisessä pysäköinninvalvonnassa toimivalta olisi tietyissä tapauksissa osittain rinnakkainen, samasta väärinpysäköinnistä ei voisi määrätä sekä pysäköintivirhemaksua että yksityistä valvontamaksua. Myös valvontamaksun suuruudesta esitettiin, että se ei saisi olla suurempi kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrätty pysäköintivirhemaksu.²⁸⁷

Materiaalinen yksityistäminen tarkoittaa kokonaisvaltaista yksityistämistä ja julkisen vallan lakisääteisten tehtävien supistamista. Samalla valvontamahdollisuudet kaventuvat merkittävästi verrattuna formaaliin, organisatoriseen ja funktionaaliseen yksityistämiseen. Julkinen valta luopuu omasta työnjohdosta, valvonnasta sekä sopimukseen perustuvasta valvonnasta ja ohjauksesta. Pääasiallisena yksityistämisen muotona on omaisuuden ja osakkeiden myynti. Materiaalista yksityistämistä rajoittavat lainsäädännön julkiselle vallalle säätämät toiminnan järjestämisvelvoitteet ja perustuslain suoja erityisesti TSS-palveluoikeuksien osalta.²⁸⁸ Velvoittavan lainsäädännön ja perustuslain 124 §:n hallintotehtävän muulle kuin viranomaiselle antamista koskevista rajoituksista johtuen turvallisuuspalvelujen yksityistämisen muoto ei voi olla materiaalinen. Myös alan liiketoiminnan ja ammattien harjoittamisen luvanvaraisuudesta on säädetty laissa, minkä vuoksi viranomainen ei voi luopua valvontavelvollisuudestaan materiaallisen yksityistämisen hyväksi.

²⁸⁶ KKO 2010:23.

²⁸⁷ HE 233/2010 vp s. 15, 31–32. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus olisi voitu käsitellä valiokunnan tekemien valtiosääntöoikeudellisten huomausten vuoksi vain perustuslain 73 §:ssä säädetysjärjestyksessä. Koska tätä puoltavia syitä ei ilmennyt, perustuslakivaliokunta päätyi esittämään lakiesityksen hylkäämistä. Hylkäämisesitykseen päätyi myös lakivaliokunta. Eduskunnan toisessa käsittelyssä 8.3.2011 päädyttiin valiokuntien esitysten mukaiseen lakiesityksen hylkäävään päätökseen. (PeVL 57/2010 vp s. 5–6, LaVM 42/2010 vp s.3, PTK 167/2010 vp).

²⁸⁸ Rasinmäki 1997: 45–46, 384–389.

Oikeusasemaltaan itsenäisiä yksityisten turvallisuuspalvelujen toimijoita ei voi kuvata vain yhdellä yksityistämisen mallilla. Yksityisissä turvallisuuspalveluissa on seuraavassa taulukossa esitettyjä sekä organisatoriseen että funktionaaliseen yksityistämiseen liittyviä piirteitä.

Organisatorinen yksityistäminen	Funktionaalinen yksityistäminen
Hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle soveltaen PL:n 124 §:ä Viranomaisen valvontavelvollisuus Yksityisoikeudelliset organisaatiomuodot	Luvanvaraisuus Kansalaisten vapaa valintaoikeus julkisen ja yksityisen palvelun välillä Ostopalvelut Toimintaesteiden poistaminen yksityisiltä toimijoilta

Taulukko 3. Yksityisiin turvallisuuspalveluihin liittyvät organisatorisen ja funktionaalisen yksityistämisen piirteet.

Organisatorisen yksityistämisen piirteisiin kuuluu se, että yksityisiä turvallisuuspalveluja tuottaville toimijoille on lain nojalla annettu julkiselle vallalle kuuluvia tehtäviä, jotka liittyvät mm. järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen sekä voimakeinojen käyttöön. Tehtävistä huolehtivat yksityiset yritykset, muut yksityisoikeudelliset yhteisöt (esim. kolmannen sektorin vapaaehtoistoimintaa harjoittavat yhdistykset) ja yksityiset henkilöt. Kyseessä ei kuitenkaan ole puhtaasti organisatorinen yksityistäminen siinä merkityksessä, että viranomaisen toimintaa yhtiöitettäisiin tai säätiöitettäisiin ja julkinen valta käyttäisi ylintä päätösvaltaa osakkeenomistajana. Julkisen vallan ylin päätösvalta perustuu lainsäädännössä määrättyihin velvollisuuksiin, joista merkittävimpiä ovat yksityisen turvallisuusalan toimilupien myöntäminen ja valvonta.

Organisatoriseen yksityistämiseen kuuluva viranomaisen valvontavelvollisuus liittyy keskeisesti luvanvaraisuuteen, joka on yksi funktionaalisen yksityistämisen piirteistä. Alan liiketoiminnan harjoittaminen edellyttää sisäasiainministeriön myöntämää lupaa ja järjestyksenvalvojan, vartijan, turvasuojaajan sekä joissain tapauksissa myös turvatarkastajan ammateissa toimiminen poliisin hyväksyntää (L turvatarkastuksista tuomio-

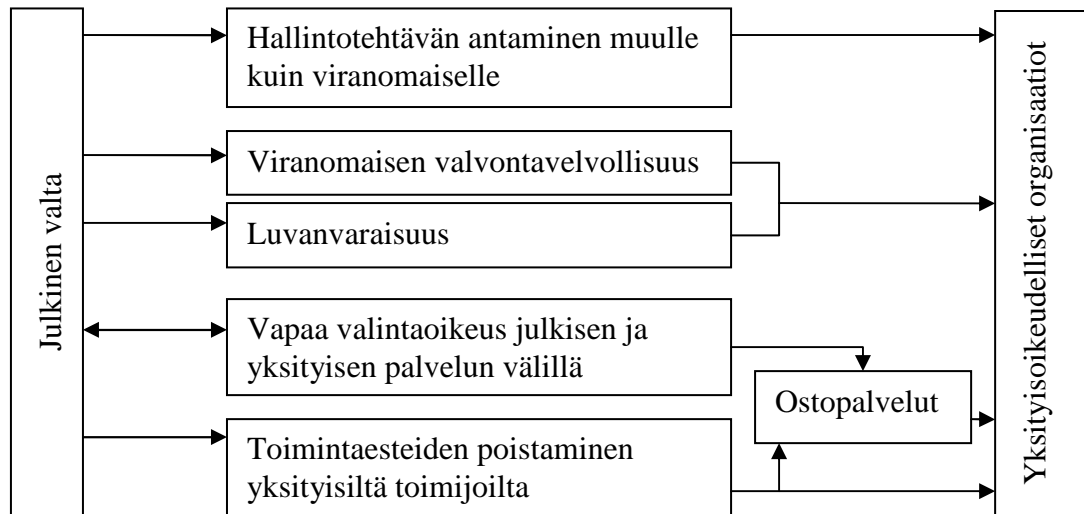
istuimissa 4 §; LYTP 4 §, 24 §, 37 §; JVL 12 §). Toiminnan luvanvaraisuudella toteutetaan viranomaisen valvontavelvollisuutta.

Yksityisen turvallisuusalan palvelujen tarkoitus on täydentää poliisiviranomaisen tuottamia turvallisuuspalveluja, ei korvata niitä. Kansalaisilla ja muilla sekä yksityisillä että julkisilla toimijoilla on siten funktionaaliseen yksityistämiseen liittyvä vapaa oikeus valita, tyytyvätkö he viranomaispalveluihin vai haluavatko he hankkia täydentäviä palveluja ostamalla niitä yksityisiltä. Aina valintaoikeus ei kuitenkaan ole vapaa. Poliisin ei voida esimerkiksi edellyttää huolehtivan yleisötilaisuuksien järjestämismahdollisuuksista sekä siellä tarvittavista järjestykseen ja turvallisuuteen liittyvistä palveluista²⁸⁹. Poliisi voi kuitenkin järjestyslain 20 §:n nojalla antaa yleisötilaisuuden järjestäjää sitovia määräyksiä järjestyksenvalvonnasta, joka tilaisuuden järjestäjän on hankittava yleensä ostopalveluna. Sopimuksen osapuolina ovat siten yksityisiä turvallisuuspalveluja käyttävä asiakas ja palvelun tuottaja eivätkä asiakkaan palvelujen järjestämisestä vastuussa oleva julkinen valta ja palvelujen tuottajat, mikä Rasinmäen mukaan kuuluu funktionaalisen yksityistämisen piirteisiin. Lisäksi viimeisen vuosikymmenen ajan on käyty vilkasta keskustelua yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevasta lainsäädännöstä, jonka muutoksilla on tavoiteltu mm. viranomaistoiminnan ja yksityisen toiminnan välisen rajanvedon selkiyttämistä ja pyritty siten funktionaalisen yksityistämisen toteutumiseksi poistamaan esteitä yksityisen turvallisuusalan toimintamahdollisuuksilta.

Rasinmäki on todennut yksityistämisen neljästä mallistaan, että vaikka oikeudelliset käsitteet ovat aina paikkaan ja aikaan sidottuja, hänen kehittämällään systematiikalla voidaan hahmottaa lainsäädännön ja hallinnon kehityksen myötä syntyvät uudet yksityistämisen variaatiot²⁹⁰. Näin näyttäisi olevan, kun asiaa tarkastelee turvallisuuspalvelujen yksityistämisen näkökulmasta. Turvallisuusalan yksityistämisen kuvaamiseen tarvitaan piirteitä sekä organisatorisen että funktionaalisen yksityistämisen malleista. Turvallisuuspalvelujen yksityistämistä voidaan kutsua organisatoris-funktionaaliseksi yksityistämiseksi, jossa organisatorisen ja funktionaalisen yksityistämisen piirteet yhdistyvät kuviossa 6 esitetyllä tavalla.

²⁸⁹ Pohjolainen & Majuri 2000: 216–217.

²⁹⁰ Rasinmäki 1997: 51.



Kuvio 6. Organisatoris-funktionaalisen yksityistämisen

IV VALVONNAN TOTEUTTAMINEN

Tässä luvussa kuvataan yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän ytimeen kuuluvaa toteutus-prosessia oikeudellisesta näkökulmasta. Toteutuksella tarkoitetaan organisaation rooleissa määriteltyjen vastuiden ja toimintojen mukaista päivittäistä toimintaa. Organisaation roolit eli työtehtävät, joita ihmiset hoitavat, muodostavat organisaation rakenteen.²⁹¹ Tässä luvussa kuvataan samalla siis myös yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän rakennetta oikeudelliselta kannalta.

1. Valvontaprosessit ja valvonnan funktiot

Yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmän ytimen toteutus-prosessi voidaan jakaa neljään pääprosessiin, jotka ovat tosiasiallisen toiminnan, yksityisen turvallisuusalan hallintotoiminnan valvonnan, yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäisen valvonnan sekä hallinnon oikeussuojan ja kuluttajansuojan toteuttaminen. Jos valvontaprosessit jaetaan Merikosken valvonnan kolmen pääfunktion mukaan, valvonnanalaisen toiminnan tarkkailua ovat tosiasiallinen toiminta, tiedon kokoaminen hallintotoiminnasta ja turvallisuusalan organisaatioiden sisäinen valvonta. Toimenpiteitä epäkohtien syntymisen estämiseksi ovat preventiivinen hallintovalvonta ja hallinnon preventiiviset oikeussuojakeinot. Repressiivisen hallintovalvonnan ja hallinnon repressiivisten oikeussuojakeinoin taas poistetaan havaittuja epäkohtia.

Vireillepanotavan perusteella voidaan Tuorin mukaan erottaa toimintavelvollisuuteen pohjautuva valvonta, valvontaviranomaisen oma-aloitteinen valvonta sekä asiakkaan tai yksityishenkilön aloitteesta vireille pantu valvonta²⁹². Keravuori–Rusanen on erotellut elinkeinotoimintaan ja ammatinharjoittamiseen kohdistuvat valvontatehtävät sekä säännösten ja päätösten noudattamisen²⁹³.

²⁹¹ Flamholtz 1996: 15–20, 24, 118, 122–123; Karimaa 2001: 51–65.

²⁹² Tuori 2000b: 599.

²⁹³ Keravuori–Rusanen 2008: 218.

Tuorin esittämä vireillepanotavan mukainen jaottelu soveltuu tässä tutkimuksessa valvontaprosessien kuvaamiseen. Samalla siihen yhdistyy yleisesti käytetty jako valvottavan toiminnan aloittamisen suhteen ennakollisiin ja jälkikäteisiin toimenpiteisiin²⁹⁴. Toimintavelvollisuuteen pohjautuvaa valvontaa ovat poliisin suorittama tosiasiallisen toiminnan valvonta, preventiivinen ja repressiivinen hallintovalvonta sekä hallinnollisen tiedon kokoaminen toiminnasta. Yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäinen valvonta on oma-aloitteista valvontaa. Valvontaa oikeussuojan ja kuluttajansuojakeinoin toteutetaan asianosaisen, kuluttajan ja muun yksityis- tai oikeushenkilön aloitteesta.

2. Yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisen toiminnan valvonta

Yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisen toiminnan valvonta voi olla lainsäädäntöön pohjautuvaa virallista valvontaa ja epävirallista kansalaisten suorittamaa niin sanottua vastavalvontaa. Poliisin tosiasialliseen toimintaan kuuluu valvoa sekä kansalaisten että yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden tosiasiallista toimintaa. Yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden tosiasiallinen toiminta on pääasiassa kansalaisiin kohdistuvaa valvontaa. Lisäksi epävirallisen valvonnan muotona on erityisesti viime vuosina esiintynyt kansalaisaktiivisuutta, jossa kansalaiset valvovat omatoimisesti poliisin ja yksityisen turvallisuusalan tosiasiallista toimintaa.

Poliisin ja yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden tosiasialliseen toimintaan voi liittyä välitöntä julkisen vallan käyttöä ilman, että siitä olisi tehty varsinaista hallinnollista ratkaisua²⁹⁵. Tosiasiallisessa toiminnassa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä, ei suoranaisesti ratkaista yksilön oikeuksia tai velvollisuuksia²⁹⁶. Sekä poliisin että yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden välitön julkisen vallan käyttö on tosiasiallista toi-

²⁹⁴ Ks. esim. vakuutusvalvonnasta Försäkringstillsyn i Finland 1997: 19 ja markkinavalvonnasta Vaatimustenmukaisuuden arviointiasioita käsittelevä neuvottelukunta 2002: 9–11.

²⁹⁵ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 66–67. Välittömän julkisen vallan käyttöä ei voi sitoa menettelyllisiin määrämuotoihin niin, ettei viranomaisen lainmukainen toiminta estyisi tai sille muodostuisi suhteettomia esteitä (Mäenpää 2003b: 40–42).

²⁹⁶ Mäenpää 2003b: 41. Tosiasiallinen toiminta, jossa ei ole kyse julkisen vallan käytöstä eikä välittömistä oikeusseuraamuksista, jää Kullan (2004: 23) mukaan hallintotoimen käsitteen ulkopuolelle.

mintaa²⁹⁷ eli tosiasiallista julkisen vallan käyttöä lähinnä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Välittömän julkisen vallan käytössä kuten tosiasiallisessa toiminnassakin on noudatettava hyvän hallinnon perusteiden ohella soveltuvin osin myös hallintoasian käsittelyä koskevia säännöksiä²⁹⁸. Hallintolain soveltamisalaan kuuluu henkilöihin kohdistuva tosiasiallinen toiminta. Soveltamisalan ulkopuolelle jää siten esimerkiksi teiden, siltojen ja lentokenttien rakentaminen, jota on kuitenkin voinut edeltää julkisen vallan käyttöä sisältäviä henkilöihin kohdistuvia oikeudellisia toimia kuten vaikkapa tien rakentamiseen tarvittavan maa-alueen pakkolunastusta.²⁹⁹

Yksityisen turvallisuusalan tosiasiallisen toiminnan valvonnan määrittelyyn liittyy välittömän julkisen vallan käyttö, yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimivalta sekä yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimivallan ja poliisitoiminnan välinen rajanveto. Korhonen on määritellyt poliisin suorittaman valvonnan ennalta määräämättömään ihmisryhmään kohdistuvaksi sekä normaalein ihmisaistein että teknisin apuvälinein tapahtuvaksi seurannaksi³⁰⁰. Tämänäyttöisiä valvontatehtäviä ovat esimerkiksi järjestyksenvalvonta ja liikennevalvonta. Poliisilain 28 §:ssä määritellään tekninen valvonta jatkuvaksi tai toistuvaksi yleisöön, ajoneuvojen kuljettajiin, jalankulkijoihin tai ajoneuvoihin kohdistuvaksi, teknisellä laitteella tapahtuvaksi katseluksi tai kuunteluksi sekä äänen tai kuvan automaattiseksi tallentamiseksi. Rikoksen esitutkintaa suorittavan viranomaisen oikeudesta telekuunteluun, televalvontaan ja tekniseen tarkkailuun rikoksen selvittämiseksi säädetään pakkokeinolain 5 a –luvussa.

Korhosen määritelmään voi sisällyttää myös yksityisen järjestyksenvalvojan valvontatehtävät. Lain järjestyksenvalvojista 4 §:ssä on määrätty, että järjestyksenvalvojan on erityisesti valvottava, ettei hänen toimialueellaan vaaranneta kenenkään turvallisuutta. Vaikka järjestyksenvalvojan toimialue on rajattu (JVL 1–2 §), toimialueella oleva ih-

²⁹⁷ Sinisalo (1971: 25) kutsuu poliisin tosiasiallista hallintotoimintaa poliisitoiminnaksi eli poliisin välittömäksi toiminnaksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Muutkin virkamiehet voivat edistää yleistä järjestystä ja turvallisuutta, mutta heidän toimintaansa ei tule nimittää poliisitoiminnaksi.

²⁹⁸ Tosin hallituksen esityksen lähtökohtana on, että välittömään julkisen vallan käyttöön sovelletaan vain hyvän hallinnon perusteita (HE 72/2002 vp s. 49).

²⁹⁹ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 99.

³⁰⁰ Korhonen 2005: 20. Määritelmä soveltuu myös muiden viranomaisten kuten tulli- ja rajavartiolaitosten ennalta määräämättömien ihmisryhmien välittömään toimintaan ja käyttäytymiseen kohdistuvien valvontatehtävien yleiseen määrittelyyn. Sen sijaan vankeinhoitoviranomaisen toimintaa määritelmä ei kuvaa, sillä sen valvonta kohdistuu vankilassa rangaistusta suorittaviin vankeihin ja heidän käytössään oleviin tiloihin eikä ennalta määräämättömään ihmisryhmään (VankL 16: 1).

misryhmä ei yleensä ole ennalta määrätty. Vartioimisliikkeen palveluksessa olevan vartijan laissa säädettyihin tehtäviin määritelmä ei sovellu yhtä hyvin. Vartijan vartioimistehtävällä tarkoitetaan omaisuuden vartioimista, henkilön koskemattomuuden suojaamista sekä vartioimiskohteeseen tai toimeksiantajaan kohdistuneiden rikosten paljastamista sekä näiden tehtävien valvomista (LYTP 2 §). Säännöksessä mainitulla valvonalla tarkoitetaan vartioimistehtävien suorittamisen valvontaa. Näin myös vartioimisliikkeen työnjohdon toimintaa on haluttu nimittää vartioimistehtäväksi. Sen sijaan ylimmän operatiivisen johdon toimintaa ei ole pidetty vartioimistehtävän suorittamisena.³⁰¹ Vaikka laki painottaa vartiointia, suojaamista ja rikosten paljastamista, vartiointitehtävässä on käytännössä kyse sen valvonnasta, ettei ennalta määräämätön ihmisryhmä aiheuta vahinkoa omaisuudelle tai henkilölle taikka syyllisty toimeksiantajaan kohdistuvaan rikokseen.

Valvonnan lähikäsite on tarkkailu, jonka Korhonen on määritellyt tietojen hankkimiseksi tietyistä tunnetusta tai tuntemattomasta henkilöstä, hänen yhteyksistään ja hänen jo tapahtuneesta tai parhaillaan tai myöhemmin tapahtuvasta toiminnasta. Yleensä tarkkailu on suunnitelmallista, jatkuvaa ja ajallisesti pitkäkestoista.³⁰² Poliisilain 28 §:ssä määritellään teknisen tarkkailun alalajeiksi tekninen kuuntelu, katselu ja seuranta. Vankeinhoidossa tarkkailulla tarkoitetaan vangin sijoittamista sellaiseen huoneeseen tai selliin, jossa häntä voidaan ympärivuorokautisesti tarkkailla teknisin apuvälinein tai muulla tavoin. Eristämistarkkailusta on kyse silloin, kun on perusteltua syytä epäillä, että vangilla vankilassa tai sinne tullessaan on kehossaan kiellettyjä aineita tai esineitä. Eristämistarkkailua saadaan jatkaa, kunnes kielletyt aineet ja esineet ovat poistuneet vangin kehosta tai kunnes eristämiseen ei enää ole muuta syytä. (VankL 18: 3–4.)

Yksityisellä turvallisuusalalla ei suoriteta tarkkailua samassa merkityksessä kuin viranomaistoiminnassa. Vartijan tehtäviin voi kuulua automaattisten rikosilmoituslaitteiden ja tunnisteen teknistä tarkkailua sekä reagoimista niiden aiheuttamiin hälytyksiin. Myymälätarkkailu on laissa erikseen määritelty vartioimistehtävä, jossa vartioidaan myymälässä myytävää omaisuutta (LYTP 2 §). Myymälätarkkailua suoritetaan usein teknisenä katseluna kameravalvonnan avulla. Koska myymälätarkkailu on käytännössä

³⁰¹ HE 69/2001 vp s. 42–43.

³⁰² Korhonen 2005: 20.

ennalta määräämättömän ihmisjoukon käyttäytymisen valvontaa myymälässä, lainsäädännössä olisi johdonmukaisempaa puhua myymälävalvonnasta kuin myymälätarkkailusta. Silloin kansalaistenkaan keskuudessa ei syntyisi epäselvyyttä siitä, että kansalaisen yksityisyyteen ja yksityiselämään puuttuvaan tarkkailuun tarvittavat valtuudet on vain viranomaisella.

Korhosen määritelmä valvonnasta tarkoittaa käytännössä sellaista seurantaa, joka kohdistuu ennalta määräämättömän ihmisryhmän parhaillaan suorittamaan toimintaan ja käyttäytymiseen. Jotta määritelmä kuvaisi tarkoitustaan paremmin, sitä tulisi täydentää neljällä sanalla (kursivoitu seuraavassa): valvonta on ennalta määräämättömän ihmisryhmän *välittömään toimintaan ja käyttäytymiseen* kohdistuvaa sekä normaalein ihmisastein että teknisin apuvälinein tapahtuvaa seurantaa. Näin määritelmä kattaisi Suomen sisäisen turvallisuuden kokonaisuudesta vastaavien toimijoiden suorittaman tosiasiallisen valvonnan.

Tosiasiallisen toiminnan valvontaan liittyy keskeisesti viime aikoina esiin noussut ilmi-antamisen kulttuuri ja kansalaisten suorittama vastavalvonta, jossa tärkeän roolin ovat saaneet kamerat. Autoritäärisen valvontakäsityksen on korvannut ajattelu, jossa ylhäältä tulevan valvonnan rinnalle on syntynyt valvontaa alhaalta päin, keinoja välttää valvontaa tai kääntää se pääläelleen. Esimerkiksi nettikameroista on tehty Yhdysvalloissa ilmi-antoon sopivia sovelluksia. Kansalaiset voivat katsella reaaliaikaista valvontakameran kuvaa omalta tietokoneeltaan ja halutessaan ilmoittaa näkemänsä epäilyttävät teot viranomaisille. Kansalaiset ovat myös itse ottaneet aktiivisen roolin valvonnan kaltaisessa toiminnassa muun muassa kamerakännyköiden avulla. Kuvaamista käytetään keinona parantaa turvallisuutta dokumentoimalla turvattomuuden tunnetta aiheuttavia tilanteita kuten esimerkiksi kuvaamalla järjestyksenvalvojaa poistamassa asiakasta ravintolasta käyttäen tarpeettomia voimakeinoja. Osa tällaisesta kansalaisaktiivisuudesta on tietoista vastavalvontaa, jolla pyritään paljastamaan poliisin ja yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden väärinkäytöksiä.³⁰³

³⁰³ Koskela 2009: 223–225.

Yleisessä kielenkäytössä valvonnalla kuitenkin yleensä ymmärretään poliisin ja yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden suorittamaa tosiasiallista toimintaa. Tällöin sekä viranomaisen että yksityisen turvallisuusalan valvonnan kohteina ovat kansalaiset, usein jopa samat kansalaiset. Valvontatehtäviä suoritetaan rinnakkain ja toisiaan täydentäen. Esimerkiksi yleisötilaisuudessa järjestyksenvälvojan kiinniottama³⁰⁴ henkilö luovutetaan poliisille, joka päättää poliisilain nojalla tehtävistä toimista³⁰⁵.

Tosiasialliseen toimintaan liittyy toinenkin valvonnallinen ulottuvuus, joka on seurausta toimivallasta ja sen rajoista. Henkilön vapauteen kohdistuvat kiinniottaminen ja säilöissäpito ovat toimenpiteitä, jotka edellyttävät yhteydenottamista poliisiin, poliisin suostumusta ja päätöstä mahdollisista jatkotoimista (JVL 7 §; LYTP 28.2 §). Kun järjestyksenvälvoja ja vartija ovat velvollisia ottamaan yhteyttä poliisiin, viranomaisella on laikiin perustuva mahdollisuus ajantasaisesti tarkkailla yksityisen turvallisuusalan tosiasiallista toimintaa sekä ryhtyä tarvittaessa toimenpiteisiin havaitsemiensa epäkohtien poistamiseksi esimerkiksi antamatta suostumusta henkilön säilöissäpitoon. Tässä poliisin ja järjestyksenvälvojan tosiasiallinen toiminta muodostavat osan yksityisen turvallisuusalan valvontajärjestelmää. Heidän roolinsa valvontajärjestelmän rakenteessa on laissa määrätty ja niissä rooleissaan poliisi ja järjestyksenvälvoja toteuttavat omalta osaltaan valvontajärjestelmän ytimeen kuuluvaa valvonnan toteuttamisen osaprosessia.

Viranomaisen mahdollisuus ajantasaiseen tarkkailuun on yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädännön nojalla varsin rajallinen. Se kohdistuu vain henkilön kiinniottamiseen ja säilöissäpitoon, jotka puuttuvat perusoikeuksien henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen ydinalueeseen³⁰⁶. Toisaalta poliisimiehellä on toimivalta ja velvollisuus poliisilain 7 §:n, 9 §:n ja 9 a §:n nojalla ryhtyä kiireellisiin toimiin koko maassa myös toimialueensa ulkopuolella ja vapaa-aikanaan rikoksen estämiseksi, yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan vakavan vaaran torjumiseksi tai näihin rinnastettavan

³⁰⁴ Suppeassa merkityksessä käsitteellä kiinniottaminen tarkoitetaan itsenäistä, lyhytkestoista vapaudenriistoa sisältävää pakkokeinoa. Laajemmassa merkityksessä sillä tarkoitetaan lisäksi henkilön tosiasiallista valtaanottamista kuten pidättämistä, vangitsemista, noutoa tms. vapaudenriistotoimenpidettä varten. (Majanen 1979: 139.)

³⁰⁵ Järjestyksenvälvojan toimivaltuuksiin ei lähtökohtaisesti sisälly oikeus itsenäisesti päättää henkilön vapauteen kohdistuvista toimenpiteistä. Kiinnioton tarkoituksena on välttämättömäksi arvioitu henkilön poistumisen estäminen, kunnes poliisi on paikalla. (HaVM 33/1988 vp s.3; PeVL 44/1998 vp s. 3.)

³⁰⁶ AOA 9.6.2005.

erityisen syyn vuoksi. Poliisilain 9.3 §:ssä määrätty poliisimiehen toimimisvelvollisuus velvoittaa siten poliisimiehen jatkuvaan ympäristönsä kokonaisvaltaiseen tarkkailuun. Tarkkailu ei kuitenkaan kohdistu systemaattisesti yksityisen turvallisuusalan tosiasialliseen toimintaan eikä sitä siten voi pitää viranomaisen suorittamana ajantasaisena valvontana.

3. Yksityisen turvallisuusalan valvonta hallinnon keinoin

Yksityisen turvallisuusalan valvonta jakautuu kolmeen hallinnolliseen osaprosessiin, jotka ovat 1) toimilupien ja henkilökohtaisten ammatinharjoittamislupien myöntäminen, 2) tiedon kokoaminen toiminnasta ja 3) toimilupien ja henkilökohtaisten ammatinharjoittamislupien peruuttaminen. Ensimmäinen osaprosessi toteuttaa preventiivistä hallintovalvontaa, toinen on edellytyksenä kolmannen osaprosessin eli repressiivisen hallintovalvonnan toteuttamiselle.

Lupien myöntämisprosessi alkaa hakijan, joko yksityisen henkilön tai oikeushenkilön, jättämästä vartioimisliikelupa- tai ammatinharjoittamislupahakemuksesta ja päättyy hakijan saadessa hyväksyvän tai hylkäävän päätöksen. Hallintovalvonnallisen tiedon kokoaminen alkaa laissa sekä yksityisen turvallisuusalan toimijoille että poliisille säädettyjen velvollisuuksien täyttämisestä ja päättyy valvontaviranomaisen vastaanottaessa tiedot. Tarvittaessa tiedot käynnistävät valvontaviranomaisessa prosessin toimi- ja ammatinharjoittamislupien peruuttamiseksi.

Hallintovalvonnalla voidaan Merikosken määritelmän mukaan ymmärtää

sitä valtion hallintotoimintaa, jonka tarkoituksena on pitää huolta siitä, että erinäiset valtion etua palvelevat vaikkakin valtion varsinaiseen virkakoneistoon kuulumattomat yhdyskunnat, yhteenliittymät ja laitokset täyttävät niille uskotut hallintotehtävät, mutta eivät ylitä toimivaltansa rajoja³⁰⁷.

Valvonta on siten sekä positiivista (tehtävät täytetään) että negatiivista (toimivaltaa ei ylitetä). Hallintovalvonnan keskeinen muoto on laillisuusvalvonta. Tarkoituksenmukai-

³⁰⁷ Merikoski 1938: 20. Kulla (2004: 251) on sisällyttänyt hallintovalvontaan myös viranomaisen alaiseensa viranomaiseen kohdistaman valvonnan.

suusvalvonta³⁰⁸ edellyttää erityissäännöksiä tai muita valvontaviranomaista velvoittavia seikkoja, joiden perusteella se voi välittömästi puuttua valvonnan kohteen toimiin. Hallintovalvonta on luonteeltaan preventiivistä silloin, kun valvontatoimenpiteet ovat ennakollisia, ja repressiivistä, kun valvonnan kohteen virheelliseen menettelyyn puututaan jälkikäteen. Preventiivisen valvonnan tarkoituksena on etukäteen vaikuttaa valvonnan kohteen toimintaan ja ohjata sitä siten, että repressiivisten keinojen käyttäminen tulee tarpeettomaksi. Hallintovalvonnan voi sisältönsä puolesta jakaa myös sen mukaan, tulleeko aloite valvontaan viranomaiselta vai valvonnan kohteelta itseltään tai joltain ulkopuoliselta taholta. Tätä jakoa Merikoski ei ole pitänyt merkittävänä, koska se perustuu pelkästään muodollisiin seikkoihin.³⁰⁹ Hallintovalvonnan prosessien ymmärtämisen ja kuvaamisen kannalta jaottelu on kuitenkin kiinnostava, koska se kertoo, miten valvontaprosessi käynnistyy.

Yksityisen turvallisuusalan hallintovalvonta kuuluu Poliisihallituksen turvallisuusalan valvontayksikön, poliisilaitoksen ja Liikenteen turvallisuusviraston tehtäviin. Ne valvovat toiminnan lainmukaisuutta, mutta valvontaan sisältyy myös tarkoituksenmukaisuusvalvonnan elementtejä. Preventiivinen hallintovalvonta käynnistyy yleensä valvonnan kohteen hakiessa elinkeino- tai ammatinharjoittamislupaa ja se perustuu siten valvonnan kohteen omaan aloitteeseen ja vapaaehtoisuuteen. Poikkeuksen muodostaa vartioimisliikekohtainen vartioimisliikkeen vastaava hoitaja, jolle hakee hyväksyntää vartioimisliikeluvan hakija tai haltija eikä valvonnan kohteena oleva henkilö itse³¹⁰. Preventiivisen hallintovalvonnan seurauksena syntyvät edellytykset repressiivistä valvontaa varten tarvittavien tietojen saamiseksi. Repressiivisten valvontatoimien käynnistäjinä toimivat valvonnan kohteen toimittamat ilmoitukset ja muut valvontatiedot, joiden ylläpitämiseen laki velvoittaa sekä valvonnan kohteen että viranomaisen.

³⁰⁸ Hallintotoiminnan yleistä tarkoituksenmukaisuusvalvontaa kutsutaan usein hallinnolliseksi ohjaukseksi, jonka keskeisiä keinoja ovat suunnitelmat, toimintaohjeet ja –sopimukset, johtosäännöt, käsittelyohjeet ja yleiskirjeet. Peruslain 80.2 §:ssä ja laissa ministeriöiden ja muiden viranomaisten määräyskokoelmista (25.2.2000/189) annetaan menettely- ja toimivaltasäännökset määräyksistä, joita valtion hallintoviranomainen voi antaa. Hallinnollisen ohjauksen merkitys on kasvanut viimeisten kolmen vuosikymmenen aikana. Sen sijaan taloudellista ohjausta ja viranomaisen tulosvastuuta toiminnastaan on alettu erityisesti korostaa vasta 2000-luvulla. (Kulla 2004: 251–252.)

³⁰⁹ Kulla 2004: 251–252; Merikoski 1938: 28–31, 40; Merikoski 1976: 10–12.

³¹⁰ HE 69/2001 vp s. 67.

Hallintovalvonnassa turvaudutaan pakkokeinoihin silloin, kun valvonnan kohde poikkeaa voimassa olevasta sääntelystä taikka valituksen tai alistuksen johdosta annetusta ratkaisusta. Pakkokeinot voivat olla joko preventiivisen tai repressiivisen hallintovalvonnan keinoja. Estettäessä epäkohdan syntyminen keino on preventiivinen. Jos taas tarkoituksena on poistaa jo syntynyt epäkohta, pakkokeino on repressiivinen. Pakkokeinot kohdistuvat joko suoraan valvontakohteeseen tai sen toimihenkilöihin. Välillisin eli psykologisin pakkokeinoin pyritään taivuttamaan pakotettava toteuttamaan pakottajan tahtoa. Välittömässä pakossa ulkoisella voimalla, esimerkiksi uhkasakolla tai voimankäytöllä, estetään pakotettavaa toteuttamasta omaa tahtoaan. Hallintovalvonnan tehostajina voidaan erityistapauksissa käyttää hallintopakon ulkopuolelle jääviä menettelytapoja kuten esimerkiksi uhkaamista juridisen henkilön, toimiluvan tai erityisten toimivaltuuksien lakkauttamisella.³¹¹ Menettelyn voi kuitenkin kyseenalaistaa perustuslain hengen vastaisena, sillä uhattuna on perustuslain 18.1 §:ssä turvattu oikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, toimeentulolla tai elinkeinolla.

3.1. Preventiivinen hallintovalvonta

Valvontaviranomainen voi suorittaa preventiivistä hallintovalvontaa antamalla neuvoja, ohjeita tai yleissääntöjä, alistamalla valvonnan kohteen päätökset, vaikuttamalla valvonnan kohteen toimihenkilöiden valintaan, lupamenettelyllä ja tarkastuksilla. Neuvoilla ja ohjeilla on yleisohjaava vaikutus, jonka tarkoitus on auttaa valvonnan kohdetta toimimaan siten, ettei repressiivisiä valvontakeinoja tarvita. Vastaava merkitys on myös yleisohjeilla ja ohjesäännöillä. Ne poikkeavat neuvonnasta siten, että niillä määrätään, miten valvonnan kohteen on toimittava. Neuvo sen sijaan ei poista valvonnan kohteen vapaata harkintaoikeutta. Lisäksi valvontaviranomainen voi etukäteen pyrkiä vaikuttamaan valvonnan kohteen toimintaan osallistumalla valvonnan kohteen toimihenkilöiden valitsemiseen.³¹²

Yksityistä turvallisuusalaa koskeviksi yleisohjeiksi tai ohjesäännöiksi voidaan katsoa sisäasiainministeriön ja valtioneuvoston antamat alaa koskevat asetukset. Ne ovat luon-

³¹¹ Merikoski 1939: 43–44, 198–200; Mäenpää 2003: 313–314.

³¹² Merikoski 1938: 40–42; Merikoski 1976: 12–13.

teeltaan sitovia toisin kuin neuvot, joita viranomaiset antavat esimerkiksi toimi- tai ammatinharjoittamislupahakemuksen laatimista varten. Yksityisen turvallisuusalan henkilöstön valitsemiseen valvontaviranomainen osallistuu välillisesti hyväksymällä järjestyksenvalvojat, vartijat, turvasuojaajat, turvatarkastajat, vartioimisliikkeen vastaavat hoitajat ja järjestyksenvalvojakouluttajat.

Kun valvonnan kohteen tekemän päätöksen pätevyys ehtona on valvontaviranomaisen suostumusta tai hyväksymistä edellyttävä alistusmenettely³¹³, valvontaviranomainen puuttuu valvonnan kohteen toimintaan voimakkaammin kuin neuvoilla, ohjesäännöillä tai osallistumalla toimihenkilöiden valintaan. Alistaminen voi johtaa valvonnan kohteen suorittaman toimenpiteen peruuttamiseen tai sen täytäntöönpanon estämiseen tai päätöksen muuttamiseen.³¹⁴ Alistus antaa ylemmälle viranomaiselle valvonta- ja ohjausmahdollisuuden, mutta jättää päätösvallan alemmalle viranomaiselle. Alistus toimii myös oikeussuojakeinona, koska alistusviranomainen tutkii aina päätöksen lain- ja tarkoituksenmukaisuuden.³¹⁵

Yksityisellä turvallisuusalalla alistusmenettelyä vastaavana voidaan pitää tosiasiallisessa hallintotoiminnassa kiinniottamisen ja säilössäpidon yhteydessä vaadittavaa yhteydenottoa poliisiin sekä siitä seuraavaa poliisin suostumusta ja päätöstä jatkotoimenpiteistä. Kiinniottamisen tarkoitus on estää henkilöä poistumasta paikalta, kunnes poliisi on saapunut paikalle tai tehnyt päätöksen tarpeellisista toimenpiteistä. Säilössäpidon osalta yksityisen turvallisuusalan toimihenkilöllä ei ole itsenäistä päätösvaltaa vaan poliisi voi harkintansa mukaan estää toimenpiteen. Myös vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan valinnan voidaan katsoa olevan alisteinen valvontaviranomaisen päätökselle. Vartioimisliikeluvan hakijan tai haltijan on anottava Poliisihallitukselta vastaavan hoitajan hyväksymistä (LYTP 15.2 §).

³¹³ Kulla (2004: 252) on luokitellut alistusmenettelyn jälkikäteiseksi valvontakeinoksi. Sovelletuna yksityisen turvallisuusalaan alistaminen on kuitenkin ymmärrettävä ennakollisena valvontakeinona, koska yksityisellä turvallisuusalan toimijalla ei ole itsenäistä päätösvaltaa kuten tässä luvussa myöhemmin esitetään.

³¹⁴ Merikoski 1939: 42–43; Merikoski 1976: 13.

³¹⁵ Kulla 2004: 252–253. Alistusmenettely perustuu aina erityissäännökseen mutta se on vähitellen syrjäytymässä. Alistusta käytetään oikeussuojajasyistä hallinnon alueilla, joilla asianosaiset ovat erityissuojan tarpeessa kuten esimerkiksi terveydenhuollossa. Alistus on hakemusasia mutta alistettavasta päätöksestä voidaan myös valittaa alistusviranomaiselle. Samaan aikaan voi käsiteltävänä olla siis sekä alistus että valitus. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 457–458.)

Yksityisellä turvallisuusalalla preventiivisen hallintovalvonnan merkittävin keino on lupamenettely. Luvat voidaan jakaa varsinaisiin lupiin (erityisesti poliisihallinnon³¹⁶ alalla) ja toimilupiin. Ne eroavat toisistaan lähinnä luvan saajan oikeusaseman suhteen, eivät niinkään tarkoitukseltaan. Varsinaisella hallintoluvalla tarkoitetaan viranomaisen yleisestä kiellosta yksittäistapauksessa tekemää poikkeusta, jolla sallitaan muuten kielletty toiminta. Lupa ei laajenna luvan saajan oikeuksia sinänsä ja viranomainen voi periaatteessa peruuttaa sen koska tahansa. Toimilupa perustaa oikeussuhteen eli joukon yhteenkuuluvia oikeuksia ja velvollisuuksia. Sillä myönnetään yleensä julkisoikeudellinen oikeus. Samantyyppisellä luvalla voidaan myöntää myös yksityisoikeudellinen oikeus, esimerkiksi elinkeinolupa. Erityisten pätevyysvaatimusten täyttämistä ja jonkin tutkimuksen suorittamista edellyttäviä henkilökohtaisia ammatinharjoittamislupia kutsutaan legitimaatioiksi, jotka voidaan rinnastaa toimilupiin.³¹⁷ Taulukkoon 4 on koottu yksityistä turvallisuusalaa koskevat lain edellyttämät toimi- ja ammatinharjoittamisluvat sekä lupia myöntävät viranomaiset.

	Turvallisuusalan valvontayksikkö	Poliisilaitos
Toimilupa	Vartioimisliikelupa	
Legitimaatio	Vartioimisliikkeen vastaava hoitaja Vartioimisliikkeen väliaikainen vastaava hoitaja Järjestyksenvalvojakouluttaja	Vartija Väliaikainen vartija Järjestyksenvalvoja Tilapäinen järjestyksenvalvoja Turvasuojaaja Turvatarkastaja*

* Lentoasemien turvatarkastajat hyväksyy Liikenteen turvallisuusvirasto.

Taulukko 4. Yksityistä turvallisuusalaa koskevat luvat ja lupia myöntävät viranomaiset.

³¹⁶ Lupien myöntäminen liittyy poliisin tehtävään ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Luvan saajan sallitaan tehdä sellaista, joka muuten olisi kiellettyä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Lupiin liittyy yleensä keskeisesti valvontafunktio ja ne voidaan jaotella henkilöiden liikkumiseen ja identifiointiin liittyviin, liikennettä koskeviin, huvitilaisuuksia ja ajanvietettä säänteleviin, eräitä vaarallisia esineitä ja aineita koskeviin sekä tiettyihin elinkeinoihin liittyviin lupiin. Joissain tapauksissa kuten esim. yleisötilaisuuden järjestämisessä on käytössä valvonnan mahdollistava kevyempi ilmoitusmenettely. (Helminen, Kuusimäki & Salminen 1999: 222–223.) Useimmiten ilmoituksenvaraisuus kuitenkin liittyy tavoitteiltaan suojaaviin lupiin (Mäenpää 1992: 64). Katso lupien funktioista tarkemmin luku 3.1.1.

³¹⁷ Mäenpää 1992: 2, 4, 6, 43–45.

Vartioimisliiketoimintaa harjoittavien elinkeinonharjoittajien keskuudessa suurimmaksi ongelmaksi 2000-luvun vaihteessa koettiin viranomaisvalvonnan vähäisyys sekä lupa-käytännön epäyhtenäisyys niin lupia myönnettäessä kuin peruutettaessa. Muina epäkoh-tina pidettiin alan koulutuksen suppeutta ja kirjavuutta sekä ohjauksen ja valvonnan tehottomuutta.³¹⁸ Koettuihin epäkohtiin pyrittiin löytämään ratkaisuja säätämällä laki yksityisistä turvallisuuspalveluista. Lupien myöntäminen ja peruuttaminen vartioimislii-ketoimintaan, vartioimisliikkeen vastaavaksi ja väliaikaiseksi hoitajaksi sekä järjestyk-senvalvojakouluttajaksi keskitettiin turvallisuusalan valvontayksikölle³¹⁹. Vartijaksi, vä-liaikaiseksi vartijaksi, turvasuojaajaksi ja järjestyksenvalvojaksi hyväksyy ja hyväksyn-nän peruuttaa kuitenkin hakijan kotikunnan poliisilaitos (LYTP 24–25 §, 37 §, 48 §; JVL 12 §, 20 §). Tilapäiset järjestyksenvalvojat hyväksyy tilaisuuden toimeenpanopai-kan poliisilaitos (JVL 2a.2 §). Turvasuojaustoiminta ei ole vartioimisliiketoiminnan tavoin luvanvaraista. Lainsäädäntö jäi siten edelleenkin sekavaksi eikä laki yksityisistä turvallisuuspalveluista sääntelee yksityisen turvallisuusalan valvontaa kattavasti. Lisäksi lainsäätäjä vain monin osin vahvisti yksityisellä turvallisuusalalla käytännöksi vakiintu-neita ja viranomaistenkin tiedossa olleita toimintatapoja, joilla ei ollut lainsäädännöllistä perustaa.³²⁰

Jos turvatarkastajana toimii tuomioistuimessa muu kuin poliisimies tai tuomioistuimen palveluksessa oleva koulutettu henkilö, poliisilaitoksissa ja muissa poliisin tiloissa muu kuin poliisimies tai poliisin palveluksessa oleva koulutettu henkilö taikka satamissa muu kuin poliisi-, rajavartio- tai tullimies, hänellä on oltava tehtävään poliisin hyväk-syntä. Lentoasemien turvatarkastajat hyväksyy Liikenteen turvallisuusvirasto. (L turva-tarkastuksista tuomioistuimissa 4.2 §; PolL 22 b §; L eräiden alusten ja niitä palvelevien

³¹⁸ HE 69/2001 vp s. 126–127; Koskivirta 2008: 18.

³¹⁹ Turvallisuusalan valvontayksikkö 2009. Ennen lain yksityisistä turvallisuuspalveluista (12.42002/282) voimaantuloa vartioimisliikelupien myöntäminen ja vastaavien hoitajien hyväksyminen kuului lääninhal-lituksille, missä lupa-asiat rinnastettiin usein muihin elinkeinolupiin ja käsiteltiin muilla kuin poliisiosas-toilla. Lupakäytäntö oli käytännössä muodostunut epäyhtenäiseksi. Yhtenäisen käytännön vaatimus ko-rostuu erityisesti vartioimisliikeluvan peruutustapauksissa viranomaisen puuttuessa elinkeinoharjoittajan oikeuteen harjoittaa vartioimisliiketoimintaa. (HE 69/2001 vp s. 52.) Vastaava epäkohta on todettu myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluissa. Valvontavastuuta on ollut sekä lääninhallituksilla että kunnilla, vastuut ovat olleet epäselviä ja/tai päällekkäisiä ja lääninhallitukset ovat soveltaneet lupaehtoja eri tavoin. (Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa 2006: 21.)

³²⁰ Kerttula 2005: 144–150. Välimäki (2005: 59) on kyseenalaistanut vartioimista koskevan valvonnan järjestämistavan ja tehokkuuden sekä esittänyt, että vartioimista koskeva valvonta keskitettäisiin yhdelle organisaatiolle, jotta valvonta olisi aukottomampaa.

satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 10.2 §; Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) 300/08 art. 9³²¹; IlmailuL 102.1 §.)

Elinkeino- ja ammatinharjoittamisluvat puuttuvat yksilön perustuslain 18.1 §:ssä turvattuun oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perustuslakivaliokunta on pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä. Viime aikoina lainsäädäntöhankkeiden tavoitteena on ollut luvanvaraisuuden vähentäminen. Tärkeiden ja vahvojen yhteiskunnallisten intressien puoltaessa ja terveyden ja turvallisuuden suojaamiseksi luvanvaraisuutta on kuitenkin pidetty perusteltuna, kunhan rajoitukset laajuuksineen ja edellytyksineen ovat laissa täsmällisiä ja tarkkarajaisia.³²² Perustuslakivaliokunnan on pitänyt tärkeänä, että säännökset luvan edellytyksistä ja pysyvyydestä antavat riittävän ennustettavuuden viranomaistoiminnasta³²³. Lisäksi elinkeino- ja ammatti-pätevyyden antavat luvat ovat merkityksellisiä toimeksiantajien ja toiminnan kohteiden oikeusturvan kannalta.

3.1.1. Yksityistä turvallisuusalaa koskevien lupien funktiot

Yksityistä turvallisuusalaa koskeva lupasääntely käsittää vartioimisliiketoimintaan oikeuttavan toimiluvan ja siihen rinnastettavat legitimaatiot, jotka antavat oikeuden ammatinharjoittamiseen. Funktioidensa perusteella luvat voidaan jakaa valvonnallisiin, ohjaaviin ja säänteleviin, suojaaviin sekä oikeuksia perustaviin ja muotoaviin lupiin. Ryhmittely on suuntaa-antava, sillä eri lupafunktioiden rajat eivät ole tarkkoja. Sama lupa saattaa joissain tapauksissa täyttää useamman lupafunktion kriteerit.³²⁴ Taulukkoon 5 on koottu yksityistä turvallisuusalaa koskevat erilaiset luvat ja niiden funktiot. Kaikki luvat ovat sekä valvonnallisia että oikeuksia perustavia ja muotoavia. Lisäksi niillä on myös muita funktioita.

³²¹ Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 97, 9.4.2008, s. 77.

³²² HE 69/2001 vp s. 124; PeVL 40/1996 vp s. 1–2; PeVL 47/1996 vp s. 2; PeVL 35/1997 vp s. 2–3; PeVL 35/1998 vp s. 1–2; PeVL 23/2000 vp s. 2/I.

³²³ PeVL 28/2001 vp s. 6.

³²⁴ Hakalehto–Wainio 2006: 326–327; Mäenpää 1992: 9, 59.

	Valvonnan perustava ja mahdollistava lupa	Ohjaava ja sääntelevä lupa	Suojaava lupa	Oikeuksia perustava ja muotoava lupa
Vartija	x		x	x
Väliaikainen vartija	x		x	x
Järjestyksenvalvoja	x		x	x
Tilapäinen järjestyksenvalvoja	x		x	x
Turvasuojaaja	x	x		x
Turvataarkastaja	x		x	x
Vartioimisliikkeen vastaava hoitaja	x	x		x
Vartioimisliikkeen väliaikainen vastaava hoitaja	x	x		x
Järjestyksenvalvojakouluttaja	x			x
Vartioimisliikelupa	x	x	x	x

Taulukko 5. Yksityistä turvallisuusalaa sääntelevien lupien funktiot.

Valvonnan perustavien ja mahdollistavien lupasäännösten päätarkoitus on mahdollistaa luvanvaraiseksi määritellyn toiminnan etu- ja jälkikäteinen viranomaisvalvonta (laillisuusvalvonta). Lupavelvoitteen tarkoitus on varmistaa toimijan ja toiminnan vähimmäisedellytysten täyttyminen. Luvan saaminen edellyttää tiettyjen oikeusnormeilla ilmaistujen minimivaatimusten täyttymistä. Viranomaisella voi olla myös laajempaa harkintavaltaa esimerkiksi elinkeinoluvasta päättäessään. Lupaani liittyy lupaviranomaisen oikeus luvansaaneen toiminnan normienmukaiseen seurantaan myöhemmin. Intressinä on varmistaa erityisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyminen. Myönnetty lupa perustaa täsmällisesti säännellyn valvonnallisen kesto-suhteen luvan saajan ja viranomaisen välille.³²⁵

Valvonnalliset luvat ovat yksityistä turvallisuusalaa koskevan hallintovalvonnallisen prosessin perusta. Luvan saaneen on noudatettava lakia, jossa määrätään tarkemmin luvan saaneen oikeuksista ja velvollisuuksista. Niihin sisältyy muun muassa velvollisuus hallinnollisen tiedon tuottamiseen toiminnasta sekä määräykset lupien määräaikaaisuudesta ja uusimisesta. Ellei olisi voimassa olevia vartioimisliike- ja ammatinharjoittamis-

³²⁵ Mäenpää 1992: 59–64.

lupia, keinot saada tietoja valvonnan kohteesta ja mahdollisuudet suorittaa repressiivistä hallintovalvontaa olisivat vähäisemmät.

Valvonnalliseen lupaan liittyy usein myös talous- ja yhteiskuntasuhteiden hallinnollinen ohjaus yhteiskunnallisessa intressissä eli ohjaava ja sääntelevä funktio, joka voi kohdistua toiminnan sisällöllisiin ja laadullisiin piirteisiin sekä volyymiin³²⁶. Laissa säädetyt edellytykset täyttävällä hakijalla ei ole ehdotonta oikeutta tulla hyväksytyksi vartioimisliikkeen vastaavaksi hoitajaksi tai turvasuojaajaksi vaan lupaviranomaisella on mahdollisuus harkintaan. Kielteinen päätös tulee kuitenkin perustua yleisiin hallinto-oikeudellisiin periaatteisiin. Esimerkiksi perusteena vastaavaksi hoitajaksi hyväksymisen epäämiselle voisi olla, että lupaviranomaisen näkemyksen mukaan vartioimisliikkeelle on jo hyväksytty riittävä määrä vastaavia hoitajia. Vastaavasti voisi perustella myös vartioimisliikeluvan epäämistä, jos vartioimisliikeluvan saaneita näyttäisi jo olevan markkinoilla tarvittava määrä. Turvasuojaajaksi hyväksymisen epäämistä voisi perustella sisällöllisesti esimerkiksi sillä, että hakijan tehtäviin ei kuulu hyväksymistä edellyttävien turvasuojaustehtävien hoitamista³²⁷.

Järjestyksenvalvojia, vartijoita, väliaikaisia vartijoita, turvatarkastajia ja järjestyksenvalvojakouluttajia hyväksyessään viranomaisella ei ole vastaavaa harkintavaltaa vaan lain määräämät edellytykset täyttävillä hakijoilla on oikeus saada legitimaatio. Kyseessä on viime kädessä perustuslain 22 §:ssä säädetty julkisen vallan velvollisuus turvata perustuslain 18 §:n mukainen perusoikeus hankkia toimeentulo valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan kohdalla viranomaisen harkintavaltaa voidaan pitää perusteltuna, koska hän ei valitse ammattiaan itse vaan hyväksyntää hakee työnantajana toimiva vartioimisliike (LYTP 15.2 §). Turvasuojaajan lainsäätäjä on sen sijaan asettanut eri asemaan antamalla lupaviranomaiselle laajemmat mahdollisuudet harkintaoikeudellaan vaikuttaa henkilön ammatinvalintaan³²⁸. Tältä osin turvasuojaajaa koskevan lupsäätelyn perustuslainmukaisuuden voi kyseenalaistaa.

³²⁶ Mäenpää 1992: 64, 67–68.

³²⁷ HE 69/2001 vp s. 65, 86.

³²⁸ HE 69/2001 vp s. 86.

Suojaavien lupien funktio liittyy merkittäviin yhteiskunnallisiin tai valtiollisiin arvoihin kuten perusoikeudet ja niihin rinnastettavat oikeudet sekä muihin yleisiin intresseihin³²⁹. Erityisesti niillä ammatinharjoittamisluvilla, jotka oikeuttavat saajansa tosiasialliseen hallintotoimintaan kuten vartijat, väliaikaiset vartijat, järjestyksenvalvojat, tilapäiset järjestyksenvalvojat ja turvatarkastajat, on suojaava funktio. Heidän tehtäviinsä kuuluu perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän hoitamista ja oikeuksia voimakeinojen käyttöön, joilla voidaan merkittävästi puuttua perustuslailla suojattuihin yksilön vapausoikeuksiin.

Koska yksityistä turvallisuusalaa sääntelevät luvat ovat toimilupia tai ammatinharjoittamislupia, ne ovat funktioltaan oikeuksia perustavia ja muotoavia. Ne laajentavat luvan saajan yksityisoikeudellisia oikeuksia esimerkiksi antamalla luvan elinkeinon harjoittamiseen ja vastaavasti rajoittavat muiden oikeuksia vaikkapa rajoittaen oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen turvatarkastuksessa. Lisäksi ne sallivat muuten kielletyn kuten esimerkiksi voimankäyttövälineiden käyttämisen. Lupapäätöksen vaikutukset ulottuvat lupaviranomaisen ja luvan saajan välisen suhteen lisäksi siis myös kolmansien tahojen asemaan ja oikeuksiin. Oikeuksia perustavissa ja muotoavissa luvissa on siten sekä julkis- että yksityisoikeudellisia piirteitä ja oikeusvaikutuksia.³³⁰

3.1.2. Vartioimisliikelupa

Elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain (27.9.1919/122) 3.1 ja 20 §:ssä on määrätty, että omaisuuden ja hengen vartioimisliikkeen harjoittamisesta elinkeinona säädetään erikseen lailla tai asetuksella. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain mukaan vartioimisliiketoimintaa saa harjoittaa elinkeinon harjoittamisen oikeudesta annetun lain 1.1 tai 1.2 §:ssä tarkoitettu luonnollinen henkilö tai oikeushenkilö, joka on saanut siihen vartioimisliikeluvan. Lupa oikeuttaa vartioimistehtäviin kaikkialla maassa ja se on voimassa toistaiseksi. (LYTP 3 §.)

³²⁹ Mäenpää 1992: 69–70.

³³⁰ Mäenpää 1992: 71–72.

Poikkeuksen luvanvaraisuuteen muodostavat vastavuoroiseen, vastikkeettomaan talkootoimintaan perustuvat niin sanotut vartioimisrenkaat sekä omavartiointi. Esimerkiksi saman alueen yrittäjät voivat muodostaa vartioimisrenkaan ja kiertää aluetta kukin vuorollaan, raportoida tapahtumista ja ottaa mahdolliset rikoksentekijät kiinni jokamiehen kiinniotto-oikeuden nojalla poliisille luovuttamista varten. Omavartiointi taas perustuu siihen, että vaatimus toiminnan perustumisesta toimeksiantosopimukseen sulkee vartioimisliiketoiminnan ulkopuolelle yrityksen omalla henkilökunnalla suorittaman yrityksen hallitseman omaisuuden vartioinnin. Omavartioinnista ei kuitenkaan ole kyse silloin, kun vartioimispalvelut ostetaan toiselta yritykseltä, vaikka kyseinen yritys kuuluisi samaan konserniin palvelun ostavan yrityksen kanssa.³³¹

Rikosten paljastustoiminnan osalta yksityisetsivätoiminnan harjoittajalta edellytetään vartioimisliikelupaa, koska kyseessä on toimeksiantosopimukseen perustuva vartioimistehtävä ja se edellyttää yksityisetsivältä myös hyväksyntää vartijaksi. Käytännössä kuitenkin suurin osa yksityisetsivien toimeksiannoista on erilaisia tarkkailu- ja tiedonhankintatehtäviä esimerkiksi oikeudenkäyntiä varten, jolloin niiden suorittaminen ei edellytä elinkeinolupaa.³³²

Koska elinkeinolupa on toimilupa, se on suhteellisen pysyvä. Jos hakija täyttää vaaditut edellytykset, viranomaisen ei yleensä voi käyttää harkintaan³³³ ja kieltäytyä sen myöntämisestä. Lupa voidaan kuitenkin aina liittää tarpeellisia ehtoja. Viranomaisella ei myöskään yleensä ole mahdollisuuksia puuttua myönnettyyn toimilupaan muuten kuin turvallisuuden edellyttämiä määräyksiä antamalla. Toimiluvan peruuttamiseen viranomaisella on oltava erityinen syy.³³⁴

Vartioimisliikelupa voidaan myöntää sellaiselle luonnolliselle henkilölle, joka on täyttänyt 18 vuotta, tunnetaan rehelliseksi ja luotettavaksi, on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtävään sopiva, ei ole konkurssissa, jonka toimintakelpoisuutta ei ole rajattu ja

³³¹ HE 69/2001 vp s. 40–41.

³³² Paasonen 2008: 28, 100.

³³³ Harkintavallan rajojen sääntelyssä on paljon variaatioita. Ratkaisun lopputulos saattaa olla tiettyjen ehtojen täytyessä tarkasti määrätty tai se on jätetty kokonaan määrittelemättä. Suurin osa viranomaisen harkintavaltaa koskevista säännöksistä kuitenkin asettuu sidotun ja vapaan harkinnan välille joustavien oikeusnormien varaan. (Mäenpää 1992: 159–160; Mäenpää 2000: 352–357.)

³³⁴ Mäenpää 1992: 45–46.

joka varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta hyvin. Oikeushenkilölle lupa voidaan myöntää, jos se varallisuutensa puolesta kykenee huolehtimaan toiminnasta sekä sen hallintoelimiin kuuluvat henkilöt ja toimitusjohtaja sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehet ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaiset yhtiömiehet täyttävät lain yksityisistä turvallisuuspalveluista 4.1 §:n 1–3 kohdassa säädetty vaatimukset. (LYTP 4 §.)

Vartioimisliikeluvan myöntäminen jää kuitenkin yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 4 §:n nojalla viime kädessä Poliisihallituksen harkittavaksi, mikä perustuslakivaliokunnan mukaan tulee perustua pääsääntöisesti oikeusharkintaan eikä tarkoituksenmukaisuusharkintaan. Koska vartioimisliikelupaan kuitenkin sisältyy perustuslain 124 §:n tarkoittaman julkisen hallintotehtävän hoitamista ja oikeus voimankäyttöön, voidaan katsoa yhteiskunnallisten intressien olevan niin vahvat, että ne puoltavat tehostettua ennakollista valvontaa ja tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Lupamenettelyn avulla pyritään varmistumaan vartioimistoimintaa harjoittavan elinkeinonharjoittajan luotettavuudesta, ammattitaidosta ja vakavaraisuudesta etukäteen.³³⁵

3.1.3. Henkilökohtaiset ammatinharjoittamisluvat

Julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitys korostuu perustuslain 124 §:ssä. Lisäksi säännös painottaa näiden henkilöiden julkisen valvonnan asianmukaisuutta.³³⁶ Ammatinharjoittamisluvilla valvotaan henkilön osaamisen lainmukaisuutta. Ne antavat oikeuden toimia laissa säädettyssä tietyssä tehtävässä tietyin toimivaltuuksin. Yksityisellä turvallisuusalalla vartioimisliikkeen vastavaa hoitajaa lukuun ottamatta rajataan lailla legitimaatioon kuuluvat tehtävät, toimivaltuudet voimankäyttövälineineen sekä toimialue, jolla legitimaation antamia valtuuksia saa käyttää (ks. järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan³³⁷ legitimaatioiden ver-

³³⁵ PeVL 28/2001 vp s. 6–7; vrt. asealasta PeVL 35/1997 vp s. 3/I.

³³⁶ HE 1/1998 vp s. 179.

³³⁷ Yksityisinä turvatarkastajina toimivat käytännössä useimmiten vartiointiliikkeiden vartijat. Tosin vartijoiden oikeudesta suorittaa turvatarkastuksia osana vartioimisliiketoimintaa ei ole voimassa olevaa sääntelyä. Kun turvatarkastuksista tuomioistuimissa annettuun lakiin ja poliisilakiin säädettiin turvatarkastajaa koskevat säännökset, niiden oli tarkoitus vastata sekä lentoliikenteen turvatarkastuksista annetun lain (22.4.1999/305) 9.2 §:ä että toisiaan siinä suhteessa, että turvatarkastuksesta voi huolehtia muukin kuin valtion palveluksessa oleva henkilö (HE 3/1999 vp s. 9–10, 12; HE 266/2004 vp s. 19). Yksityisen

tailu taulukossa 6). Vastaavien hoitajien lukumäärästä ja vastuualueista määrää Poliisi-hallitus vartioimisliiketoiminnan laajuuden, vartioimisliikkeen toimipaikkojen lukumää-rän ja sijainnin sekä muiden vastaavien seikkojen perusteella (LYTP 15 §).

Legitimaatioon liittyy yleensä koulutuksella saavutettavat pätevyysvaatimukset. Laissa saatetaan myös edellyttää henkilöltä palvelussuhdetta johonkin työnantajaan legitimaatio oikeuttamien tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi legitimaatio voi olla luonteeltaan määräaikainen tai toistaiseksi voimassa oleva. Määräaikaisuus mahdollistaa tietojen saannin repressiivistä hallintovalvontaa varten henkilön ammattitaitoa valvomalla, jota käsitel-lään tarkemmin tämän pääjakson luvussa 3.2.3.

turvallisuusalan kokonaisuudistushankeluonnoksessa esitettiin, että järjestyslain tarkoittamien järjestyksenvalvojien ja vartijoiden sallittaisiin toimia lentoasemien, satamien ja tuomioistuinten turvatarkastajina (Luonnos 9.4.2009: 1, 4). Hallituksen esityksessä päädyttiin esittämään, että järjestyslain 22 §:n tarkoittamia järjestyksenvalvojia voitaisiin asettaa myös terveyden- ja sosiaalihuollon yksiköihin, lentopaikoille ja satamiin. Tämä tarkoittaisi käytännössä osan vartijoista ja turvatarkastajista korvaamista järjestyksenvalvojilla. (HE 239/2009 vp s. 8–9, 12–13.) Poliisilain ja lain turvatarkastuksista tuomioistuimissa tarkoittamat turvatarkastukset eivät sisälly esitykseen.

	Järjestyksen- valvoja*	Järjestyksen- valvoja**	Vartija	Turvataarkastaja***
Toimialue	tilaisuus tai alue, jonne hänet on asetettu	kauppakeskus liikenneasema joukkoliikenteen kulkuneuvo terveydenhuollon ja sosiaalihuollon toimipiste satama lentopaikka	toimeksiantosopimuksen mukainen	lentoasema satama tuomioistuin poliisilaitos
Tehtävä	ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueella	ylläpitää järjestystä ja turvallisuutta sekä estää rikoksia ja onnettomuuksia toimialueella	omaisuuden vartiointi henkilösuojaus rikosten paljastus myymälätarkkailu henkivartijatehtävät arvokuljetustehtävät	henkilöiden, tavaroiden sekä tilojen ja alusten (vain satamissa) tarkastaminen
Toimivalta	pääsyn estäminen poistaminen kiinniotto säilössäpito tarkastus	poistaminen kiinniotto tarkastus (vain kiinniottotilanteessa)	poistaminen kiinniotto tarkastus (vain kiinniottotilanteessa)	poistaminen saapumistarkastus
Voiman- käyttö- välineet	patukka käsiraudat muoviset siteet kaasusumutin koira	patukka käsiraudat teleskooppipatukka kaasusumutin	patukka käsiraudat teleskooppipatukka kaasusumutin ampuma-ase koira	—

* Asetettu kokoontumislain 18 §:n, ulkoilulain 22 §:n, merimieslain 74.3 §:n tai majoitus- ja ravitsemistoinnasta annetun lain 5 §:n nojalla.

** Järjestyslain 22 §:n nojalla asetettu vartioimisliikkeen palveluksessa oleva järjestyksenvalvoja, jolla on voimassa oleva hyväksyntä sekä vartijaksi että järjestyksenvalvojaksi.

*** Ilmailulain 102.1 §:n, poliisilain 22 b §:n sekä lakien turvatarkastuksista tuomioistuimissa 4.1 §:n ja eräiden alusten ja niitä palvelevien satamisen turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 10.2 §:n mukaiset yksityiset turvatarkastajat.

Taulukko 6. Järjestyksenvalvojan, vartijan ja turvatarkastajan toimialueet, tehtävät, toimivalta ja voimankäyttövälineet.

Vähimmäiskoulutusvaatimus

Yksityisen turvallisuusalan työntekijältä edellytetään pääsääntöisesti alan koulutusta, vaikka kyseessä ei olisikaan päätoiminen ja vastikkeellinen ammatinharjoittaminen. Vähimmäiskoulutusvaatimus riippuu siitä, minkä lain nojalla hän työskentelee ja onko tehtävä tilapäinen, väliaikainen vai toistaiseksi jatkuva (ks. taulukko 7).

	Turvallisuusvalvojan tai vastaava erikoisammattitutkinto (LYTP 20.1, 2 §)	Vartijan peruskoulutus (LYTP 24.1, 2 §)	Va. vartijan koulutus (LYTP 25.1 §)	Järjestyksenvalvojan peruskoulutus (JVL 12.1, 3 §)	Järjestyksenvalvojan kertauskoulutus (JVL 12.1, 4 §)	Liikenteen turvallisuusviraston hyväksymä koulutus (IlmailuL 109 §)	Laissa edellytetty, mutta tarkentamaton koulutus	Järjestyksenvalvojan kouluttajakoulutus (JVL 17 a §)	Ei koulutusvaatimusta
Vartija		x							
Väliaikainen vartija			x						
Järjestyksenvalvoja		x*		x	x**				
Tp. järjestyksenvalvoja									x
Vartioimisliikkeen vastaava hoitaja	x								
Vartioimisliikkeen väliaikainen vastaava hoitaja									x
Turvasuojaaja									x
Turvataarkastaja***		x		x	x**	x	x		x
Järjestyksenvalvojakouluttaja								x	

* Edellytetään lisäksi järjestyslain 22 §:n nojalla asetetulta järjestyksenvalvojalta. Järjestyslain nojalla asetetulta järjestyksenvalvojalta, joka toimii joukkoliikenteen kulkuneuvossa apuna matkalipun tarkastuksessa, edellytetään myös lain joukkoliikenteen tarkastusmaksuista (469/11.5.1979) 6.3 §:ssä säädettyä tarkastuspassia.

** Kertauskoulutus vaaditaan, jos järjestyksenvalvojaksi hyväksynnästä on kulunut 5 vuotta.

*** Koulutusvaatimukset riippuvat siitä, toimiiko turvatarkastaja tuomioistuimessa, poliisin tiloissa, lentoasemalla vai aluksissa ja satamissa.

Taulukko 7. Yksityisen turvallisuusalan legitimaatioiden edellyttämät vähimmäiskoulutusvaatimukset.

Turvataarkastajan vähimmäiskoulutusvaatimus riippuu siitä, minkä lain nojalla hän toimii. Kun tuomioistuimen turvatarkastuksen suorittaa muu kuin poliisimies tai tuomioistuimen palveluksessa oleva tehtävään koulutettu henkilö, turvatarkastajalta edellytetään poliisin hyväksyntää. Koulutusvaatimuksesta laki ei kuitenkaan mainitse mitään muiden kuin viranomaisen palveluksessa olevien osalta. (L turvatarkastuksista tuomioistuimissa 4 §.) Poliisin tiloissa toimivilta turvatarkastajilta edellytetään koulutusta, mutta lakiin ei sisälly tarkempia määräyksiä koulutusvaatimuksista (PolL 22.4 b §).

Alusten ja satamien turvatarkastajilta edellytetään joko järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen edellytysten täyttämistä, mutta ei kuitenkaan hyväksyntää järjestyksenvalvojaksi, tai Ilmailuhallinnon hyväksymän koulutuksen suorittamista (L eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta 10.2 §). Lentoasemien turvatarkastajista Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 300/08³³⁸ liitteessä määrätään asetuksen 4 artiklan tarkoittamista yhteisistä perusvaatimuksista henkilöstön koulutuksen osalta, että

Henkilöt, jotka toteuttavat turvatarkastuksia, kulunvalvontaa tai muita turvalvontatoimenpiteitä tai ovat vastuussa niiden toteuttamisesta, on otettava palvelukseen, koulutettava ja tarvittaessa sertifioitava sen varmistamiseksi, että he soveltuvat palvelukseen ja ovat päteviä suorittamaan heille osoitetut tehtävät.

Suomessa toimivaltaisena viranomaisena 4 artiklassa tarkoitettujen yhteisten perusvaatimusten täytäntöönpanon yhteensovittamisesta ja seurannasta vastaa Liikenteen turvallisuusvirasto, joka hyväksyy lentoasemien turvatarkastajat (IlmailuL 99 §; 102.1 §).

Turvatarkastajan koulutukseen pääsyn edellytyksistä on säädetty ilmailulain 108 §:ssä. On katsottu turhaksi kouluttaa lentoasemien turvatarkastajiksi henkilöitä, joita ei taustansa vuoksi varsinaisiin turvatarkastajan tehtäviin kuitenkaan koskaan hyväksyttäisi³³⁹. Koska turvatarkastajina lentoasemilla, tuomioistuimissa, poliisin tiloissa sekä aluksissa ja satamissa toimivat käytännössä usein yksityisten vartiointiliikkeiden vartijat, vähimmäiskoulutusvaatimuksena on siten pidettävä mahdollisen turvatarkastajakoulutuksen lisäksi vartijan peruskoulutusta. Turvatarkastajaksi hyväksyntä on kuitenkin erillinen

³³⁸ Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 97, 9.4.2008, s. 75–75, 84.

³³⁹ HE 139/2005 vp s. 74. Tässä suhteessa lentoasemien turvatarkastajan legitimaatiota koskevat säännökset poikkeavat muiden turvallisuusalan ammattien sääntelystä. Lain mukaista estettä osallistua vartijan, järjestyksenvalvojan, turvasuojaajan, vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan tai järjestyksenvalvojakouluttajakoulutukseen ei ole, vaikka legitimaatiota ei todennäköisesti myönnettäisikään. Tosin järjestyksenvalvojakoulutuksen, järjestyksenvalvojakouluttajakoulutuksen, vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksen järjestäjällä on oikeus saada koulutukseen hakeutuneen kotikunnan poliisilaitokselta lausunto koulutukseen hakeutuneen sopivuudesta tehtävään. Lisäksi vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksen järjestäjällä on oikeus saada lausunto koulutukseen opettajaksi hakeutuvan sopivuudesta tehtävään kouluttajaksi hakeutuneen kotikunnan poliisilaitokselta. (JVL 25 §; LYTP 59 §.) Näin pyritään etukäteen välttämään, että henkilön sopimattomuus tehtäviin tulisi esille vasta hyväksytysti suoritettua koulutuksen jälkeen. Lisäksi tavoitteena on rajoittaa yksityiskohtaisten vartioimistaktiikkaan ja –tekniikkaan liittyvien tietojen joutumista väärin käsiin. Poliisin antamassa lausunnossa keskitytään siihen, onko henkilö syyllistynyt sellaiseen rikokseen tai väärinkäyttöön, jotka osoittavat hänet tehtävään sopimattomaksi. Lopullisen ratkaisun henkilön ottamisesta tekee kuitenkin aina koulutuksen järjestäjä. Lausunnon pyytäminen on vapaaehtoista ja sen pyytämisestä päättää koulutuksen järjestäjä. Turvasuojaustoiminnan osalta lausuntomenettelyä ei ole pidetty tarpeellisena. (HE 265/2004 vp s. 34, 40; HE 69/2001 vp s. 111.)

vartijaksi hyväksynnästä. Poliisin ja Liikenteen turvallisuusviraston hyväksynnät kohdistuvat nimenomaan turvatarkastajan tehtävään.³⁴⁰

Sisäasiainministeriö on antanut vartijan koulutusta koskevan asetuksen 6.9.2002 ja vartijan ammattitutkinnon perusteista on päättänyt opetushallitus 1.11.2006. Vartiointiliikkeen vastaavalta hoitajalta edellytetään ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain (21.8.1998/631) mukaisen turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinnon kolmen osan laajuisen opetuskokonaisuuden suorittamista. Pakollisia osia ovat vartioimisliiketoiminta ja vartiointityön perusteet sekä turvallisuuslainsäädäntöä koskevat osat taikka näitä sisällöllisesti vastaavat osat. Lisäksi tulee suorittaa yksi vapaavalintainen turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinnon osa.³⁴¹

Järjestyksenvalvojan vähimmäiskoulutusvaatimus riippuu siitä, onko hänet asetettu kokoontumis- vai järjestyslain nojalla. Kokoontumislain nojalla asetulta järjestyksenvalvojalta edellytetään järjestyksenvalvojan peruskoulutusta. Järjestyslain mukaisella järjestyksenvalvojalla on oltava sen lisäksi myös vartijan peruskoulutus³⁴². Järjestyslain mukaisia järjestyksenvalvontatehtäviä ei siten voi hoitaa kouluttamaton tilapäinen järjestyksenvalvoja. Kun järjestyksenvalvojaksi hyväksynnästä on kulunut viisi vuotta, järjestyksenvalvojan on suoritettava kertauskoulutus (JVL 12.1, 4 §). Järjestyksenvalvojan koulutuksesta sisäasiainministeriö on säätänyt asetuksella 28.2.2007. Järjestyksenvalvojakoulutuksessa käytettävän koulutusaineiston vahvistaa sisäasiainministeriö³⁴³.

Tilapäisen järjestyksenvalvojan, väliaikaisen vastaavan hoitajan ja turvasuojaajan legitimaatiot eivät edellytä tiettyä koulutusta (JVL 2 a.2 §, LYTP 21 §, 37 §). Alan koulutuksen vaatimista tilapäisiltä järjestyksenvalvojilta ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena, koska tilapäisten järjestyksenvalvojen käyttö rajoittuu luonteeltaan sellaisiin tilaisuuksiin, joissa tarvitaan niin monta järjestyksenvalvojaa, ettei koulutettuja järjes-

³⁴⁰ HE 3/1999 vp s. 9–10, 12; HE 266/2004 vp s. 19.

³⁴¹ SMA vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta 1 §.

³⁴² Yksityisen turvallisuusalan kokonaisuudistushankkeessa säännöstä on pidetty vartioimisliikkeiden resurssien turvaamisen ja henkilöstön tarkoituksenmukaisen käyttämisen kannalta tarpeettomana (Luonnos 9.4.2009: 4).

³⁴³ SMA järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä järjestyksenvalvojakoulutuksesta 4.3 §.

tyksensvalvojia voida saada riittävästi³⁴⁴. Väliaikainen vastaava hoitaja taas hyväksytään tilanteessa, joka on ennalta arvaamaton eikä koulutetun henkilön hankkiminen siten ole välttämättä ollut mahdollista (LYTP 21 §).

Turvasuojaajan ammattipätevyys hankitaan usein työpaikkakoulutuksena ja suorittamalla sen ohella turvasuojaustehtäviä käytännössä. Turvasuojaustehtävät ovat luonteeltaan hyvin erilaisia ja yksiselitteisen koulutusvaatimuksen asettaminen olisi käytännössä hankalaa. Turvasuojaajan ammattipätevyyden osalta toimeksiantajan oikeusturva varmistetaan yleisillä kuluttajansuojasäännöksillä. Poliisi on kuitenkin velvollinen valvomaan, että elinkeinonharjoittaja käyttää turvasuojaustehtävissä vain hyväksynnän saaneita henkilöitä³⁴⁵.

Palvelussuhdevaatimus

Yksityisellä turvallisuusalalla ainoastaan kokoontumislain mukaisia järjestyksensvalvontatehtäviä saadaan hoitaa vapaaehtoistyönä³⁴⁶ ilman palvelussuhdetta johonkin työnantajaan. Kokoontumislaki sääntelee yleisiä kokouksia ja yleisötilaisuuksia kuten esimerkiksi suuria festivaaleja, joissa järjestyksensvalvojia saatetaan lukumääräisesti tarvita yhtä aikaa paljon. Tilaisuuden järjestäjä saattaa silloin sopia järjestyksensvalvonnan järjestämisestä sellaisten kolmannen sektorin toimijoiden kanssa, joilla on riittävät valmiudet ja kelpoisuus huolehtia tehtävästä. Yhteisöjen jäsenet hoitavat yleensä järjestyksensvalvontatehtäviä vapaaehtoistyöntekijöinä eivätkä saa henkilökohtaisesti vastiketta työstään vaan palkkio maksetaan heidän edustamilleen yhteisöille. Vaikka ulkoilulaki, majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annettu laki ja merimieslaki eivät sisällä säännöksiä niiden nojalla asetettujen järjestyksensvalvojien palvelussuhteesta, on todennäköistä, että niissä tarkoitettuja järjestyksensvalvontatehtäviä hoidetaan käytännössä palvelussuhteessa vartioimisliikkeeseen eikä vapaaehtoistyönä.

³⁴⁴ HE 148/1998 vp s. 21.

³⁴⁵ HE 69/2001 vp s. 86, 109.

³⁴⁶ Vapaaehtoistyöllä tarkoitetaan sellaista työtä, jota henkilö suorittaa työpaikalla muun sopimuksen kuin työ- tai toimeksiantosopimuksen perusteella vastikkeetta olematta virka- tai siihen rinnastettavassa palvelussuhteessa (TyöturvallisuusL 55 §). Työ voi olla samaa tai samankaltaista kuin työpaikalla työskentelevien työntekijöiden työ. Vapaaehtoistyötä tehdään yleensä henkilön omasta aloitteesta ja hänen halustaan. Työ voi liittyä harrastukseen tai kansalaistoimintaan. (HE 59/2002 vp s. 54.)

Järjestyslain mukaisia järjestyksenvalvontatehtäviä suorittavan henkilön tulee olla vartioimisliikkeen palveluksessa. Myös vartijoilta, väliaikaisilta vartijoilta sekä vartioimisliikkeiden vastaavilta hoitajilta edellytetään palvelussuhdetta toimiluvan saaneeseen vartioimisliikkeeseen. Järjestyksenvalvojakouluttajan edellytetään olevan palvelussuhteessa järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjään (JärjL 23.1 §; LYTP 2 §; JVL 17 §).

Turvataarkastajan oikeus käyttää legitimaatioon kuuluvia valtuuksiaan on laissa sidottu tehtävien suorituspaikkaan. Palvelussuhdevaatimusta sen sijaan ei laissa ole asetettu. Tehtävät tuomioistuimissa, poliisin tiloissa, lentoasemilla sekä aluksissa ja satamissa ovat sisällöltään kuitenkin sen laatuksia, että niitä hoidetaan käytännössä ammattimaisesti. Tuomioistuimissa ja poliisin tiloissa turvatarkastuksia suorittavien yksityisten henkilöiden oletetaan olevan vartioimisliikkeen palveluksessa olevia vartijoita³⁴⁷. Niinpä näiltä turvatarkastajilta voidaan katsoa edellytettävän vartijaa koskevien säännösten perusteella palvelussuhdetta vartioimisliikkeeseen. Turvasuojaajan edellytetään olevan palvelussuhteessa turvasuojausliikkeeseen (LYTP 2 §). Elinkeinonharjoittajan työnantajavastuulla on haluttu varmistaa toimeksiantajan kuluttajansuojaa³⁴⁸.

3.2. Hallinnollisen tiedon kokoaminen yksityisen turvallisuusalan toiminnasta

Repressiivisen hallintovalvonnan toteuttamista varten tarvitaan tietoja, joiden tuottamiseen osallistuvat sekä yksityisen turvallisuusalan toimijat itse että poliisi. Poliisihallitukselle on säädetty oikeus yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 43 §:ssä saada vartioimis- ja turvasuojausliikkeeltä valvonnassa tarvittavia tietoja liikkeen toiminnasta, henkilöstöstä, taloudellisesta asemasta ja muista vastaavista seikoista. Yhteisön jäsentä, tilintarkastajaa, toimitusjohtajaa, hallituksen jäsentä tai työntekijää velvoittava yrityksälaisuus ei estä tietojensaantioikeutta³⁴⁹.

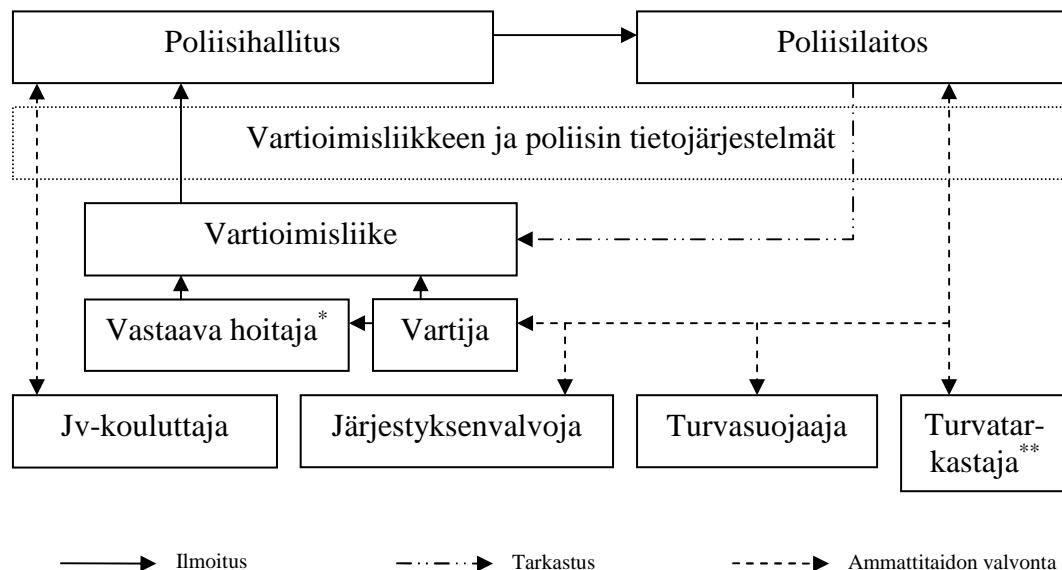
³⁴⁷ HE 3/1999 vp s. 12; HE 266/2004 vp s. 19.

³⁴⁸ HE 69/2001 vp s. 84.

³⁴⁹ Kun valvonta kohdistuu viranomaiseen, viranomaisen toiminnan julkisuudesta (21.5.1999/261) annettun lain 29.1, 4 §:n mukaan viranomaisen on annettava toiselle viranomaiselle tieto salassa pidettävästäkin asiakirjasta, jos tieto on tarpeen viranomaiseen kohdistuvan yksittäisen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamiseksi.

Poliisihallituksen lisäksi poliisilaitoksilla on oikeus saada järjestyksenvalvojalta, järjestyksenvalvojaksi asettajalta, järjestyksenvalvojakoulutuksen järjestäjältä ja järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksytyltä valvonnassa tarvittavia tietoja järjestyksenvalvonta-tehtävien suorittamisesta ja järjestyksenvalvontakoulutuksen järjestämisestä sekä muista vastaavista seikoista (JVL 19.3 §). Keinoja tietojen saamiseksi ovat vartijan, vartioimisliikkeen, Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen velvollisuuksiksi säädetty ilmoitusvelvollisuudet, tarkastus ja ammattitaidon valvonta sekä vartiointiliikkeen ja poliisin tietojärjestelmät, joita voidaan käyttää myös ilmoitusten, tarkastusten ja ammattitaidon valvonnan apuna.

Kuviossa 7 on havainnollistettu hallinnollisen tiedon kokoamisesta vastaavaan verkoston toimijat ja niiden käytettävissä olevat keinot tiedon kokoamiseksi. Hallintovalvonnallisen tiedon kokoamisprosessin toteuttamisen edellytyksenä on toimi- ja ammatinharjoittamislupien myöntämisprosessin toteutuminen.



* Vartioimisliikkeen vastaavan hoitaja ottaa käytännössä vastaan vartijan laatiman tapahtumailmoituksen, jota vartioimisliikkeen on lain nojalla säilytettävä viisi vuotta (LYTP 17.2 §).

** Turvatar-kastajan ammattitaitoa valvotaan käytännössä vartijaa koskevien säännösten nojalla.

Kuvio 7. Yksityisiä turvallisuuspalveluja koskevan hallintovalvonnallisen tiedon kokoamisesta vastaava verkosto.

Tiedon kokoaminen käynnistyy yksityisen turvallisuusalan toimijan aloitteesta tämän tehdessä laissa määrätty ilmoitukset, laatiessa henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä hakiessa uusintahyväksyntää määräaikaikaisille legitimaatioille. Poliisin aloitteesta tiedon kokoaminen käynnistyy silloin, kun tehdään vartioimisliikkeiden tarkastuksia ja kirjataan tietoja poliisin ylläpitämään turvallisuusalan valvontatietoihin. Tiedon kokoamisprosessi päättyy, kun poliisi on vastaanottanut ilmoitukset, uusint legitimaatiot, tarkastanut vartioimisliikkeen ja kirjannut tiedot turvallisuusalan valvontatietoihin.

3.2.1. Ilmoitukset

Ilmoitusta ja lupajärjestelmää pidetään toisinaan vaihtoehtoisina toiminnan hallinnollisen sääntelyn järjestämistapoina. Lainsäädännössä näiden välinen ero voi kuitenkin olla hyvinkin liukuva. Perinteisen näkemyksin mukaan viranomainen ei ilmoituksen johdosta voi puuttua millään tavalla toimintaan sisällöllisesti. Ilmoitus on vain menettelyllisesti välttämätön ennakotiedon antaminen aiotusta toiminnasta. Toisena ääripäänä ovat ilmoitukset, joilla voi olla lähes hallintoluvan kaltainen sääntelytehtävä. Näiden väliin jäävät ilmoitukset, joilla voi olla valvonnallisia, lupajärjestelmään ennakoivasti liittyviä menettelyjä ja jotka ovat lupamenettelyn välttämättömiä esiasteita. Yleensä viranomaisen tekee ilmoituksen johdosta hallintopäätöksen³⁵⁰, jossa toiminnalle voidaan asettaa rajoituksia ja velvoitteita, mutta toimintaa ei kuitenkaan voida kokonaan kieltää. Keskeinen ero lupajärjestelmään on, että ilmoituksiin ei liity yleistä kieltoa. Toiminnan esteenä ei ole ilmoituksen tekemättä jättäminen tai viranomaisen päätöksen viipyminen.³⁵¹

Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvä ilmoitusvelvollisuus on jälkikäteinen ja se seurauksista toimi- ja ammatinharjoittamisluvan myöntämisestä. Poliisihallitus informoi ilmoituksilla poliisilaitoksia tekemistään päätöksistä, jotka koskevat poliisilaitosten toimialueella sijaitsevia vartiointiliikkeitä ja niiden toimipaikkoja. Vartioimisliikkeet ilmoittavat toteutuneesta toiminnasta ja toiminnan muutoksista. Vartijan jälkikäteiset tapahtumail-

³⁵⁰ Viranomaisen yksipuolisesti tekemä hallintopäätös koskee hallinnon ulkopuolisen oikeussubjektin oikeutta, etua tai velvollisuutta. Tarkoituksena on saada aikaan tietty oikeusvaikutus. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 92.)

³⁵¹ Mäenpää 1992: 7–9; Mäenpää 2000: 159, 264–267.

moitukset palvelevat paitsi viranomaisvalvontaa myös vartiointiliikkeen toimeksiantajan tietojensaantioikeutta.

Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen ilmoitukset

Poliisihallituksen on ilmoitettava myöntämistään ja kokonaan tai väliaikaisesti peruuttamastaan vartioimisliikeluvasta, vartioimisliikeluvan haltijalle annetusta varoituksesta, vartioimisliikkeen vastaavaksi hoitajaksi hyväksymisestä sekä muuttamistaan vartioimisliikelupaan ja vastaavaksi hoitajaksi hyväksymiseen liitettyistä ehdoista ja rajoituksista niille poliisilaitoksille, joiden toimialueelle vartioimisliikeluvan hakija tai haltija on ilmoittanut perustavansa toimipaikkoja ja joiden toimialueella on vastaavan hoitajan toimialueeseen kuuluvia toimipaikkoja. (LYTP 6 §, 23 §, 45 §, 46.4 §, 49.3 §.) Valvontaviranomainen lähettää poliisilaitokselle jäljennöksen vartioimisliikeluvan myöntämispäätöksestä ja vastaavaksi hoitajaksi hyväksymisestä sekä muista tarpeellisiksi katsomistaan asiakirjoista ja selvityksistä. Ilmoituksen perusteella poliisilaitos saa tiedon toimialueelleen hyväksytyistä toimipaikoista ja niissä harjoitettavasta vartioimistoiminnasta. Muiden kuin päätoimipaikkojen osalta tieto saattaisi muuten joskus jäädä saamatta. Poliisilaitokset voivat hyödyntää saamiaan tietoja vartioimisliiketoiminnan kenttävalvonnassa ja vartioimisliikkeiden määräaikaistarkastuksissa.³⁵²

Järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksymisen kokonaan tai väliaikaisesta peruuttamisesta ja varoituksen antamisesta Poliisihallituksen on ilmoitettava järjestyksenvalvojakouluttajan kotikunnan poliisilaitokselle. Sen sijaan vastaavaksi hoitajaksi hyväksymisen kokonaan tai väliaikaisesta peruuttamisesta ja varoituksen antamisesta on ilmoitettava vartioimisliikkeelle, jonka palveluksessa vastaava hoitaja toimii. (LYTP 47.4 §; JVL 22.4 §, 23.3 §.) Myös päällystöön kuuluvan poliisimiehen väliaikaisesti peruuttamasta vartijaksi, turvasuojaajaksi ja järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä on ilmoitettava henkilön kotikunnan poliisilaitokselle. Vartijaksi tai turvasuojaajaksi hyväksymisen väliaikaisesta peruuttamisesta sekä vartija- tai turvasuojaajakortin haltuun

³⁵² HE 69/2001 vp s. 53.

ottamisesta poliisilaitoksen on lisäksi ilmoitettava vartioimis- tai turvasuojausliikkeelle, jonka palveluksessa vartija tai turvasuojaaja toimii. (JVL 21.3 §; LYTP 50.3–50.4 §.)

Vartioimisliikkeen ilmoitukset

Vartioimisliikkeen on tehtävä kirjallinen muutosilmoitus Poliisihallitukselle 1) liikkeen nimen tai yhtiömuodon muuttumisesta, liikkeen toimipaikan perustamisesta ja lakauttamisesta sekä sen osoitteen muuttumisesta, 2) liikkeen hallintoelimiin kuuluvan henkilön ja toimitusjohtajan sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehen ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaisen yhtiömiehen vaihtumisesta ja 3) liikkeen harjoittamisen lopettamisesta tai keskeyttämisestä yhtä kuukautta pitemmäksi ajaksi. Muutosilmoitus on tehtävä mahdollisuuksien mukaan etukäteen, mutta viimeistään seitsemäntenä päivänä muutoksen jälkeen. Poliisihallituksen on toimitettava tieto kohdassa 1 tarkoitetuista muutosilmoituksista sille poliisilaitokselle, jonka toimialueella vartioimisliikkeen päätoimipaikka sijaitsee, ja sille poliisilaitokselle, jonka toimialueella muutosilmoituksessa tarkoitettu toimipaikka sijaitsee. Kohdassa 2 tarkoitetuista muutosilmoituksista on toimitettava tieto sille poliisilaitokselle, jonka toimialueella liikkeen päätoimipaikka sijaitsee. Kohdassa 3 tarkoitetuista muutosilmoituksista on ilmoitettava kaikille niille poliisilaitoksille, joiden toimialueella sijaitsee liikkeen toimipaikkoja. (LYTP 7 §.)

Lupaviranomainen tekee muutosilmoituksen johdosta erillisen hallintopäätöksen vain liikkeen hallintoelimiin kuuluvan henkilön ja toimitusjohtajan sekä avoimessa yhtiössä yhtiömiehen ja kommandiittiyhtiössä vastuunalaisen yhtiömiehen vaihtumisesta, koska edellä mainituissa tehtävissä toimiville henkilöille asetettujen erityisten vaatimusten täyttyminen on aina arvioitava tapauskohtaisesti. Muut muutosilmoitukset kirjataan vain saapuneeksi ja niiden johdosta tehdään tarvittavat muutokset turvallisuusalan valvontatietoihin. Tarvittaessa viranomainen voi kuitenkin reagoida muutosilmoituksen johdosta tietoon tulleisiin muutoksiin ehtojen ja rajoitusten liittämistä sekä vartioimisliikkeluvan peruuttamista koskevien säännösten nojalla.³⁵³

³⁵³ HE 69/2001 vp s. 53–54.

Vartioimisliikkeen on annettava Poliisihallitukselle kultakin kalenterivuodelta seuraavan vuoden tammikuun loppuun mennessä kirjallinen vuosi-ilmoitus, joka sisältää 1) toimeksiantojen lukumäärän, 2) toimipaikkojen lukumäärän ja osoitteet sekä henkilöstön lukumäärän, 3) tiedotteen kalenterivuoden aikana vastaavina hoitajina, vartijoina ja väliaikaisina vartijoina toimineista toimipaikoittain eriteltyinä, 4) tiedot vartioimisliikkeen ja vartijoiden ampuma-aseen ja kaasusumuttimen hallussapitoluvista sekä toimeksiantoista, joihin liittyvissä vartioimistehtävissä vartija on pitänyt mukanaan ampuma-asetta tai koiraa taikka käyttänyt muuta kuin vartijan asua, ja tilanteista, joissa vartija on käyttänyt ampuma-asetta, kaasusumutinta tai koiraa voimankäyttövälineenä. Poliisihallituksen on toimitettava tieto vuosi-ilmoituksesta niille poliisilaitoksille, joiden toimialueella sijaitsee vartioimisliikkeen toimipaikkoja. (LYTP 45 §.)

Vuosi-ilmoituksen avulla saadaan tietoa mm. vaarallisista voimankäyttötilanteista ja vartijan tilanteissa käyttämistä voimankäyttövälineistä. Ampuma-asetta, kaasusumutinta ja koiraa pidetään sellaisina voimankäyttövälineinä, joilla varustautumista valvontaviranomaisen on erikseen seurattava. Myös toimeksiantoja, joissa vartija on ollut yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 32.2 §:n nojalla muussa kuin vartijan asussa, on oikeusturvaan liittyvistä syistä erityisesti seurattava. Ilmoituksessa olevien mahdollisten puutteiden tai epäselvyyksien vuoksi valvontaviranomainen voi suorittaa vartioimiliikkeessä erillisen tarkastuksen.³⁵⁴

Vartijan ilmoitukset

Poliisin suorittaman viranomaisvalvonnan, toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden oikeusturvan sekä toimeksiantajan tietojensaantioikeuden turvaamiseksi vartijan tulee laatia vartioimistehtävissä havaituista toimenpiteisiin johtaneista tapahtumista kirjallinen tapahtumailmoitus, josta käy ilmi vartijan kyseiseen tapahtumaan liittyvät havainnot ja toimenpiteet. Vartioimisliikkeen on säilytettävä tapahtumailmoitukset viiden vuoden ajan niiden laatimispäivästä, jonka jälkeen ne on hävitettävä. Toimeksiantajalla, Poliisihallituksella ja poliisilaitoksella on oikeus saada jäljennös tapahtumailmoituk-

³⁵⁴ HE 69/2001 vp s. 94–95.

sesta. (LYTP 17 §, 42 §.) Sen sijaan toimenpiteiden kohteena olleilla henkilöillä ei ole yleistä oikeutta saada tietoa tapahtumailmoitusten sisällöstä. Esimerkiksi oikeudenkäynnin yhteydessä tapahtumailmoitus saattaa kuitenkin tulla osaksi oikeudenkäyntiaineistoa, jolloin on sovellettava viranomaisen toiminnan julkisuutta koskevaa lainsäädäntöä. Toimenpiteen kohteeksi joutuneella henkilöllä on myös mahdollisuus käyttää henkilötietolain 26 §:ssä säädettyä tarkastusoikeutta tapahtumailmoitusten mahdollisesti muodostaman henkilörekisterin³⁵⁵ osalta.³⁵⁶

3.2.2. Henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä turvallisuusalan valvontatiedot

Vartioimisliikkeen henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä poliisin ylläpitämät turvallisuusalan valvontatiedot muodostavat henkilötietolain 3.1, 3 §:ssä tarkoitetun henkilörekisterin, johon on sovellettava henkilötietolain tietojen käsittelyä sekä rekisteröidyn oikeuksia koskevia säännöksiä. Tiedostot täydentävät ilmoitusten avulla saatuja tietoja sekä toimivat valvontaviranomaisen suorittaman ammattitaidon valvonnan ja tarkastuksen apuna.

Vartioimisliikkeen on pidettävä vastaavista hoitajista ja vartijoista henkilöstötiedostoa. Sen sisältämät vastaavaa hoitajaa ja vartijaa koskevat tiedot on hävitettävä viiden vuoden kuluttua palvelussuhteen päättymisestä (LYTP 18.1 §, 18.3 §). Henkilöstötiedostoon on tallennettava vartioimisliikkeen vastaavien hoitajien ja vartijoiden sukunimet, etunimet ja henkilötunnukset sekä koulutustiedot ja voimankäyttövälineiden hallussapitoluvat. Muun henkilöstön osalta tiedostoa ei tarvitse pitää. Koska tiedostoa käytetään poliisin apuna viranomaisvalvonnassa, vain poliisilla on oikeus saada tiedostosta tietoja. Tiedoston avulla voidaan valvoa esimerkiksi väliaikaisten vartijoiden ja vartijan koulutuksen saaneiden vartijoiden lukumäärän suhdetta. Lisäksi valvonnan kannalta on tärkeää, että rekisteriin merkitään tieto vartijan kaikista vaarallisten voimankäyttövälinei-

³⁵⁵ Henkilörekisterillä tarkoitetaan käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta (HetiL 3.1, 3 §).

³⁵⁶ HE 69/2001 vp s. 63.

den hallussapitoluvista: tasku- ja kaasuaaseista, muista ampuma-aseista sekä kaasusmuttimista, joita ei ampuma-aselainsäädännön mukaan pidetä ampuma-aseina.³⁵⁷

Vartioimisliikkeen on järjestettävä työvuorokirjanpito työvuorotiedostoksi niin, että liikkeen asiakirjoista voidaan selvittää kunkin vartijan työvuorot, vartioimisalueet ja vartioimiskohteet. Työvuorotiedostoon saadaan tallettaa vartijoiden sukunimi ja etunimet. Tiedot työvuorotiedostosta on hävitettävä asiakirjan laatimista seuraavan toisen kalenterivuoden lopussa. (LYTP 18.2–18.3 §.) Myös työvuorotiedostoa käytetään poliisin apuna viranomaisvalvonnassa ja siitä on tietojensaantioikeus vain poliisilla. Työvuorotiedostolla on myös merkitystä toimenpiteen kohteiden oikeusturvan kannalta, koska sen avulla voidaan selvittää yksittäisen toimenpiteen suorittanut vartija.³⁵⁸

Poliisi pitää yllä turvallisuusalan valvontatietoja vartioimisliikkeistä sekä niiden vastuuhenkilöistä, vastaavista hoitajista ja vartijoista, turvasuojaajista, vartijan voimankäyttökoulutuksen antajista, järjestyksenvalvojista ja järjestyksenvalvojakouluttajista (LYTP 44 §). Rekisteri on osa poliisin hallintoasiain tietojärjestelmää, joka on poliisin valtakunnalliseen käyttöön tarkoitettu pysyvä automaattisen tietojenkäsittelyn avulla ylläpidettävä henkilökisteri. Järjestelmään saadaan tallentaa tietoja laissa ja sen nojalla annetuissa tarkemmissa säännöksissä tarkoitetuista hakemuksesta, päätöksestä, luvasta, kortista, poliisin toimenpiteestä, esteestä, huomautuksesta, ilmoituksesta ja tarkastuksesta. (L henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa 3.1 §, 3.3 §, 6 §.)

3.2.3. Ammattitaidon valvonta

Valvontaviranomaisen apuna yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden ammattitaidon valvonnassa ovat ilmoitukset, vartioimisliikkeen henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä poliisin ylläpitämät turvallisuusalan valvontatiedot. Niiden lisäksi erityisesti määräajaksi myönnetty ammatinharjoittamisluvat mahdollistavat ammattitaidon uudelleenarvioinnin säännöllisin määräajoin. Hyväksyminen vartijaksi, järjestyksenvalvojaksi, turvasuojaajaksi ja järjestyksenvalvojakouluttajaksi on voimassa enintään viisi vuotta (LYTP 24

³⁵⁷ HE 69/2001 vp s. 63.

³⁵⁸ HE 69/2001 vp s. 64.

§, 37 §; JVL 12 §). Kouluttamattomia henkilöitä voidaan hyväksyä väliaikaiseksi vartijaksi ja tilapäiseksi järjestyksenvalvojaksi enintään neljäksi kuukaudeksi vuoden aikana (LYTP 25 §; JVL 2 a.2 §) ja vartioimisliikkeen väliaikaiseksi vastaavaksi hoitajaksi enintään vuodeksi (LYTP 21.1 §). Uudelleen hyväksyntään järjestyksenvalvojalta edellytetään järjestyksenvalvojan kertauskoulutuksen suorittamista (JVL 12 §). Vartijaksi ja turvasuojaajaksi uudelleen hyväksymisen edellytyksistä ei ole laissa säännöksiä.

Vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan hyväksyntä on voimassa toistaiseksi, kuitenkin enintään niin kauan kuin vastaava hoitaja toimii tehtävässään (LYTP 20.2 §). Vaikka vastaavan hoitajan ammattitaitoa ei hyväksynnän jälkeen enää säännöllisesti arvioida, siihen puuttuminen on kuitenkin lain nojalla mahdollista repressiivisen hallintovalvonnan keinoin. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annettuun lakiin sisältyy määräykset vastaavaksi hoitajaksi hyväksynnän peruuttamisesta sekä hyväksynnän ehtojen ja rajoitusten muuttamisesta.

Turvataarkastajaksi hyväksynnän voimassaoloajasta ei laissa määrätä. Siten sen voi tulkita olevan voimassa toistaiseksi. Vartioimisliikkeen vartijan toimiessa turvatarkastajana legitimaation on kuitenkin tulkittava olevan voimassa saman määräajan kuin henkilön hyväksyntä vartijaksi. Ilman voimassa olevaa hyväksyntää vartijaksi henkilö ei voi toimia vartioimisliikkeen palveluksessa vartijana eikä siten myöskään hoitaa vartioimisliikkeen vastaanottamaa turvatarkastustoimeksiantoa. Laki ei velvoita turvatarkastajan ammattitaidon valvomista turvatarkastajaksi hyväksynnän jälkeen eikä laissa myöskään ole säädetty turvatarkastajaksi hyväksymisen peruuttamisesta eikä hyväksymisen ehtojen ja rajoitusten muuttamisesta. Ammattitaidon valvonta tulee kuitenkin mahdolliseksi vartijaa koskevien säännösten nojalla.

Järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksyntä on voimassa enintään viisi vuotta (JVL 18 §). Määräaikaaisuuden tarkoituksena on välttää, että henkilöllä olisi voimassa oleva hyväksyntä, vaikka hän ei olisi vuosiin toiminut kouluttajana. Voimassaolon uusiminen

määrätyin väliajoin mahdollistaa paremmin kouluttajan ammattitaidon varmistamisen ja tarvittaessa sen täydentämisen kuin toistaiseksi voimassaoleva hyväksyntä.³⁵⁹

3.2.4. Turvallisuusjärjestelyjen ja vartioimisliikkeen tarkastus

Turvallisuusjärjestelyjen ennakollinen tarkastus kohdistuu ensisijaisesti yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestäjän toimintaan. Samalla valvotaan välillisesti myös yksityisiä turvallisuuspalveluja. Viranomaisella on velvollisuus tarkastaa yleisten kokousten ja yleisötilaisuuksien turvallisuusjärjestelyt ennakolta ja tarvittaessa asettaa tilaisuuden järjestäjälle turvallisuutta lisääviä vaatimuksia esimerkiksi järjestyksenvälvojen tai pelastushenkilöstön määrästä. Viranomaisen velvollisuus voidaan johtaa perustuslain 21 ja 22 §:istä, joissa määrätään turvattavaksi hyvän hallinnon takeet sekä perus- ja ihmis- oikeuksien toteutuminen. Turvallisuusjärjestelyjen tarkastukseen liittyvän viranomais- toiminnan käynnistää tilaisuuden järjestäjä jättämällä tilaisuudesta ilmoituksen poliisil- le, laatimalla pelastussuunnitelman sekä hankkimalla tarvittavat toimenpide- tai raken- nusluvut rakennusvalvontaviranomaiselta (KokL 7§, 14 §; PelastusL 9.3 §; MRA 54 §, 62.1, 2 §; MRL 125–126 §).

Viranomaisen täsmällinen rooli ja tehtävät määräytyvät tilaisuuden luonteen ja laajuu- den mukaan. Tavoitteena on yhteistyössä tilaisuuden järjestäjän ja muiden viranomais- ten kanssa varmistua jo etukäteen tilaisuuden suunnitteluvaiheessa siitä, että tilaisuuden tarkoitus voi toteutua, sen kulku on lainmukainen ja että yleinen järjestys ja turvallisuus säilyvät.³⁶⁰ Tällöin viranomaista velvoittavat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvontavelvollisuus, hyvän kielenkäytön vaatimus ja velvollisuus viranomaisyhteistyöhön sekä velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa (HL 6–10 §; JulkL 17–21 §).

³⁵⁹ HE 265/2004 vp s. 27. Lakiin järjestyksenvälvoista säädettiin 1.12.2010 voimaan tullut täsmällisempi säännös järjestyksenvälvojakouluttajaksi hyväksymisen uusimisen edellytyksistä (HE 239/2009 vp s. 15–16; L järjestyksenvälvoista annetun lain muuttamisesta 18 a §).

³⁶⁰ Laaksonen 2003: 69–71; Nuotio 2003: 57.

Valvontatyypiset tarkastukset³⁶¹ on hallituksen esityksessä rajattu muun lainsäädännön kuin hallintolain 39 §:ssä säädetyn tarkastusmenettelyn varaan³⁶². Turvallisuusjärjestelyjen tarkastusta koordinoi pelastusviranomainen. Alueen pelastustoimen tehtäväksi on määrätty eri viranomaisten ja pelastustoimeen osallistuvien muiden tahojen toiminnan yhteen sovittaminen pelastustoimessa, pelastustoimen alaan kuuluvasta valistuksesta ja neuvonnasta huolehtiminen sekä asiantuntijana toimiminen pelastustointa koskevissa asioissa (PelastusL 3 §). Poliisia velvoittaa poliisilain 1.2 §. Sen mukaan poliisin on toimittava turvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä alueella olevien yhteisöjen ja alueen asukkaiden kanssa. Kun poliisi on saanut ilmoituksen yleisen kokouksen tai yleisötilaisuuden järjestämisestä, se arvioi ennakolta tilaisuuden luonteen ja antaa tarvittaessa tilaisuuden järjestämistä koskevia ohjeita ja määräyksiä, joita se voi antaa myös tilaisuuden aikana (KokL 20 §).

Turvallisuusjärjestelyjen tarkastuksen tärkein tavoite on varmistaa onnettomuuksien ehkäisy ja vahinkojen rajoittaminen, joista säädetään pelastuslain 19 §:ssä ja kokoontumislain 20 §:ssä. Pelastusviranomainen suorittaa tarvittaessa ennen tilaisuuden alkamista pelastuslain 35–36 §:ien mukaisen tarkastuksen, jonka yhteydessä käydään läpi pelastussuunnitelma³⁶³, rakennelmat, laitteet, ympäristö ja muut erityispiirteet. Alueen tai tilojen on mahdollistettava tilaisuuden turvallinen toteutuminen ja tilaisuuden järjestäjän on varauduttava riittävästi mahdollisiin onnettomuuksiin tapahtuman aikana.³⁶⁴ Tilapäisille kokoontumisalueille³⁶⁵ kuten tori, katu ja koulun piha voidaan järjestää katsel-

³⁶¹ Valvontatyypisellä tarkastuksella tarkoitetaan viranomaisten suorittamaa jatkuvaa tai toistuvaa valvontaa, jota viranomaiset suorittavat ilman hallintolain 39.1 säädettyä ilmoitusta. Valvonnallisten ja muiden tarkastusten välinen rajanveto saattaa olla vaikeaa, sillä kaikkiin tarkastuksiin liittyy yleensä myös valvonnallinen funktio. Hallintolain säännösten tulkinnan laajentaminen myös valvonnallisiin tarkastuksiin on perusteltua ottaen huomioon hyvän hallinnon vaatimukset ja oikeusturvanäkökohdat ja jos se kyseessä olevan tarkastuksen luonteen perusteella muuten tulee kyseeseen. (Laakso, Suviranta & Tarukanen 2006: 181).

³⁶² HE 72/2002 vp s. 93

³⁶³ Pelastussuunnitelman laatimiseen velvoittaa pelastuslain 8 § ja 9.3 §. Suunnitelman yksityiskohtaisesta sisällöstä määrätään pelastusasetuksen 9 §:ssä. Suurissa yleisissä kokouksissa ja yleisötilaisuuksissa pelastussuunnitelma voi olla osa laajempaa turvallisuusasiakirjaa. Sillä tarkoitetaan kirjallista asiakirjaa, jossa on selvitetty riskien arviointi, pelastussuunnitelma, hätätilannevalmius, rakennus ja rakenteet, turvallisuushenkilöstö, muu henkilöstö ja henkilöstön koulutus. (Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmalveluiden turvallisuuden edistämiseksi 2003: 3; TuoturvallisuusL 3 §.)

³⁶⁴ Ammattina turvallisuus 2008: 80; Laaksonen 2003: 71.

³⁶⁵ Kokoontumisalueella tarkoitetaan aluetta, jota käytetään julkisen yleisötilaisuuden järjestämiseen ja joka on siihen tarkoitukseen pysyvästi varattu sekä rajoiltaan määrätty esimerkiksi aitausten. Kokoontumisalueiden katsomoista sekä kokous-, näyttely- tai yleisötilastoista ja muista rakennelmista on soveltuvien osin voimassa kokoontumistilaa koskevat määräykset. (MRA 54 §; Olenius 2003: 59.)

mus³⁶⁶, jossa ovat läsnä tilaisuuden järjestäjä ja tarvittavat viranomaiset³⁶⁷. Hallintolain 38.1 §:ssä on katselmustoimivaltaa koskeva yleissäännös, jonka mukaan julkinen katselmus voidaan toimittaa, kun se on tarpeen asian selvittämiseksi. Katselmus voidaan toimittaa ilman erityissäännöksen tukea³⁶⁸. Se on toimitettava suhteellisuusperiaatetta noudattaen aiheuttamatta katselmuksen kohteelle kohtuutonta haittaa (HL 38.1 §).

Viranomaisen antaman kehotuksen, käskyn, määräyksen tai kiellon saaneen tulee voida luottaa siihen, että kyseessä oleva asiantila on lainvastainen ja että saadun kehotuksen, käskyn, määräyksen tai kiellon noudattaminen poistaa sen. Lisäksi on voitava luottaa, ettei toinen viranomainen puutu sen jälkeen samaan asiaan.³⁶⁹ Tässä yhteydessä korostuu viranomaisyhteistyön tärkeys. Apulaisoikeusasiamies on painottanut, että hyvään hallintoon kuuluvien neuvonta- ja palveluvelvollisuuksien mukaisesti viranomaisen tulee mahdollisuuksien mukaan ottaa selvää ja tiedottaa, mitä muita edellytyksiä tilaisuuden järjestämiselle saatetaan asettaa³⁷⁰.

Poliisilaitokset suorittavat yksityisen turvallisuusalan toiminnan jälkikäteistä tarkastusta tarkastamalla toimialueellaan sijaitsevat vartioimisliikkeiden toimipaikat vähintään joka toinen vuosi. Tarkastuksesta laadittu pöytäkirja toimitetaan Poliisihallitukselle. (LYTP 42 §.) Suurin osa poliisilaitoksen suorittaman tarkastuksen kohteena olevista vartioimisliikkeelle asetettujen velvollisuuksien laiminlyönneistä on kriminalisoitu vartioimisliikerikkomuksena (LYTP 56 §). Myös vartioimisliiketoiminnan luvaton harjoittaminen tai sen harjoittaminen lupaehtoja laajemmin on säädetty rikokseksi (RL 17: 6 a.)

Tarkastusvelvollisuus koskee vartioimisliikkeen kaikkia toimipaikkoja poliisilaitoksen alueella ja se ulottuu myös vartioimisliikkeen suorittamiin järjestyksenvalvojatoimeksi-antoihin. Tarkastukseen kuuluvat toimenpiteet ennen varsinaista toimipaikan tarkastusta, toimipaikassa suoritettavat ja tarkastuksen jälkeiset toimenpiteet. Tarkastus perustuu pääsääntöisesti vartioimisliikkeen toimittamiin tietoihin, lupatietoihin ja poliisin rekis-

³⁶⁶ Katselmuksessa selvitetään paikan päällä aistihavainnoin asian ratkaisemisen kannalta merkittävät tosiseikat. Tarkoitus on hankkia asiaan sellaista lisäselvitystä, jonka saaminen ei ole mahdollista asiakirjaselvitysten perusteella. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 185–186.)

³⁶⁷ Olenius 2003: 61.

³⁶⁸ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 187.

³⁶⁹ Heuru 2003: 322.

³⁷⁰ AOA 1.4.2003.

teritietoihin. Tarkastuksen kohteina ovat muun muassa liikkeen toimeksiantosopimusten säännösten mukaisuus, toimintaohjeet ja niiden sisältö, henkilöstö- ja työvuorotiedostot sekä rekisterit toimenpiteiden kohteeksi joutuneista henkilöistä. Havaitut puutteellisuudet kirjataan tarkastuspöytäkirjaan ja liikkeelle asetetaan määräaika, johon mennessä puutteellisuuksien korjaamisesta on toimitettava selvitys poliisilaitokselle. Tarkastuspöytäkirjan kopio lähetetään Poliisihallituksen turvallisuusalan valvontayksikölle. (SM–2003–2003–01264/YR–2.) Vartioimisliikkeen vuosi-ilmoituksessa olevien mahdollisten puutteiden tai epäselvyyksien vuoksi valvontaviranomainen voi suorittaa erillisen tarkastuksen³⁷¹.

3.3. Repressiivinen hallintovalvonta

Poliisi käynnistää prosessin toimilupien ja henkilökohtaisten ammatinharjoittamislupien peruuttamiseksi sekä niihin liittyvien rajoitusten ja ehtojen muuttamiseksi, jos hallinnollisen tiedon kokoamisprosessi on osoittanut repressiivisen hallintovalvonnan aiheelliseksi. Vartijan, turvasuojaajan, järjestyksenvalvojan, vastaavan hoitajan ja järjestyksenvalvojakouluttajan ammatinharjoittamislupien kokonaan tai väliaikaisesti peruuttamisesta sekä niihin liittyvien rajoitusten ja ehtojen muuttamisesta on säädetty yhtäläiset säännökset. Myös säännökset vartioimisliikeluvan peruuttamisesta ovat keskeisin osin samankaltaiset kuin ammatinharjoittamislupien peruuttamista koskevat säännökset. Järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksymiseen ja vartioimisliikelupaan liitettyjen ehtojen rajoitusten muuttamisesta sen sijaan ei ole säännöksiä. Turvatarkastajaa koskevista repressiivisen hallintovalvonnan keinoista ei ole lainkaan säännöksiä, mutta vartijaa koskevaa sääntelyä voi soveltaa, kun turvatarkastajana toimii vartioimisliikkeen vartija.

Henkilön pyynnöstä hänen kotikuntansa poliisilaitoksen tulee peruuttaa kokonaan ammatinharjoittamislupa vartijaksi, turvasuojaajaksi ja järjestyksenvalvojaksi. Poliisihallituksen tulee peruuttaa kokonaan ammatinharjoittamislupa järjestyksenvalvojakouluttajaksi henkilön itsensä ja vastaavaksi hoitajaksi joko henkilön itsensä tai vartioimisliikkeen pyynnöstä. Hyväksyminen voidaan peruuttaa kokonaan tai määräajaksi taulukossa

³⁷¹ HE 69/2001 vp s. 94–95.

8 mainituin laissa määrätyin perustein (vrt. vartioimisliikeluvan peruuttamisen perusteet taulukossa 9). Hyväksymisen peruuttamisen sijaan poliisilaitos ja Poliisihallitus voivat antaa varoituksen, jos peruuttaminen olisi olosuhteisiin nähden kohtuutonta³⁷². (LYTP 47–48 §; JVL 20 §, 22 §.) Jos moitittavuus on luonteeltaan vähäistä, uskotaan, että varoituksella saadaan useimmissa tapauksissa henkilö korjaamaan toimintaansa vaarantamatta hänen työn ja ammatinharjoittamismahdollisuuksiaan³⁷³.

Peruuttava viranomainen	Kotikunnan poliisilaitos	Poliisihallitus
Ammatinharjoittamislupa	Vartija Turvasuojaaja Järjestyksenvalvoja	Järjestyksenvalvojakouluttaja Vartioimisliikkeen vastaava hoitaja
Laissa säädetyt peruuttamisen perusteet	Henkilön oma pyyntö. Henkilö ei enää olojen olennaisten muutosten vuoksi täytä rehellisyydeltään, luotettavuudeltaan tai henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan lain mukaisia hyväksymisen edellytyksiä. Henkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä tai on tahallaan menetellyt tehtävässään olennaisesti virheellisesti. Henkilö on olennaisesti rikkonut hyväksymiseen liitettyjä ehtoja ja rahoituksia.	Henkilön oma pyyntö Vartioimisliikkeen pyyntö Henkilö ei enää olojen olennaisten muutosten vuoksi täytä rehellisyydeltään, luotettavuudeltaan tai henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan lain mukaisia hyväksymisen edellytyksiä. Henkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä tai on tahallaan menetellyt tehtävässään olennaisesti virheellisesti. Henkilö on olennaisesti rikkonut hyväksymiseen liitettyjä ehtoja ja rahoituksia.

Taulukko 8. Henkilökohtaisten ammatinharjoittamislupien peruuttamisesta vastaavat viranomaiset ja peruuttamisen perusteet.

Päällystöön kuuluva poliisimies voi väliaikaisesti peruuttaa vartijaksi, turvasuojaajaksi tai järjestyksenvalvojaksi hyväksymisen, jos poliisin tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat hyväksymisen peruuttamiseen. Vastaavasti Poliisihallitus voi vä-

³⁷² Viranomaisen tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta, joka tarkoittaa viranomaisen toimenpiteiden oikeaa mitoitusta. Niiden on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltavaan päämäärään nähden. (HL 6 §.) Joissain tilanteissa suhteellisuusperiaatteen huomioiminen edellyttää tuntuvaakin puuttumista valvonnan kohteen toimintaan. Joskus taas suhteellisuusperiaate velvoittaa mahdollisimman lieviin toimenpiteisiin (Häkälä-Wainio 2006: 328).

³⁷³ HE 69/2001 vp s. 100.

liaikaisesti peruuttaa vartioimisliikeluvan sekä vastaavaksi hoitajaksi ja järjestyksenvalvojakouluttajaksi hyväksymisen, jos sen tietoon on tullut seikkoja, jotka todennäköisesti johtavat hyväksymisen peruuttamiseen. (LYTP 49.1 §, 50.1 §; JVL 21.1 §, 23.1 §.) Vartijaksi, turvasuojaajaksi ja järjestyksenvalvojaksi hyväksymiseen liitettyjä ehtoja ja rajoituksia voidaan muuttaa järjestyksenvalvojan koulutuksessa, henkilökohtaisissa ominaisuuksissa tai muissa vastaavissa seikoissa tapahtuneiden muutosten vuoksi. Muutoksen tekee henkilön kotikunnan poliisilaitos. (JVL 13 §; LYTP 27 §, 38 §.)

Poliisihallitus voi peruuttaa vartioimisliikeluvan kokonaan tai määräajaksi taulukossa 9 mainituin laissa määrätyin perustein. Vartioimisliikeluvan peruuttamisen sijaan Poliisihallitus voi antaa varoituksen, jos peruuttaminen olisi oloihin nähden kohtuutonta. (LYTP 46 §.) Luvanhaltijan ojentamiseksi hyvin vähäisissä moitittavissa tapauksissa säännöksiin perustumatonta epävirallista huomautusta on pidetty riittävän tehokkaana keinona, joka ei vielä vaaranna luvanhaltijan elinkeinonharjoittamismahdollisuutta³⁷⁴.

Luvanhaltijaan liittyvät syyt	Vartioimisliiketoimintaan liittyvät syyt
Luvanhaltijan pyyntö. Luvanhaltija ei enää täytä elinkeinonharjoittamisen oikeudesta annetun lain 1 §:n 1 tai 2 momentissa säädettyjä edellytyksiä. Luvanhaltija ei enää olojen olennaisten muutosten vuoksi täytä laissa säädettyjä edellytyksiä eikä ole mahdollisesti asetetussa määräajassa korjannut niissä olevaa puutetta. Luvanhaltija on olennaisesti rikkonut vartioimisliikelupaan liitettyjä keskeisiä ehtoja tai rajoituksia.	Vartioimisliiketoiminta on lopetettu. Vartioimisliiketoiminta on keskeytetty kolme kuukautta pitemmäksi ajaksi. Vartioimisliikkeen harjoittaja tai vartioimisliikkeen vastuuhenkilö on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu sellaisesta rikoksesta, joka osoittaa hänen olevan sopimaton tehtäväänsä, taikka hän on tahallaan menetellyt vartioimisliiketoiminnassa olennaisesti virheellisesti.

Taulukko 9. Yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 46 §:n mukaiset perusteet, joiden nojalla Poliisihallitus voi peruuttaa vartioimisliikeluvan.

Vartioimisliikeluvan, vartioimisliikkeen vastaavaksi hoitajaksi, vartijaksi ja turvasuojaajaksi hyväksymisen peruuttamisperusteiden on lakia valmisteltaessa katsottu olevan laissa riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltyjä. Sen sijaan henkilön luotetta-

³⁷⁴ HE 69/2001 vp s. 98.

vuuteen, henkilökohtaisiin ominaisuuksiin sekä mahdollisiin laiminlyönteihin ja virheellisiin menettelyihin on vaikea luoda tyhjentävää sääntelyä. Esimerkiksi huumausaineiden käyttö ei aina johda rikostuomioon eikä hyväksymistä siten voi sillä perusteella peruuttaa. Kuitenkin vartioimisliiketoiminnan uskottavuuden kannalta lupa tai hyväksyntä tulee voida peruuttaa tämäntyyppisissä tapauksissa henkilökohtaisissa ominaisuuksissa tapahtuneen muutoksen perusteella.³⁷⁵ Lainsäädäntö on kuitenkin pyritty laatimaan elinkeinon- ja ammatinharjoittamismahdollisuutta turvaavaksi. Viranomaisen voi käyttää harkintaansa ja antaa vähäisistä rikkeistä luvan peruuttamisen sijaan varoituksen tai jopa pelkän epävirallisen huomautuksen, jota ei tallenneta poliisin ylläpitämiin valvontatietoihin.

4. Yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäinen valvonta

Perustuslain 2.3 §:ssä säädetyn hallinnon lainalaisuuden vaatimukseen perustuva virkavalvonta muodostuu oikeudellisesta valvonnasta (laillisuus- ja virkavalvonta), tarkoituksenmukaisuusvalvonnasta ja normivalvonnasta. Perustuslain 107 §:n mukaan normivalvonta kuuluu jokaisen viranomaisen tehtäviin, sillä säännös kieltää perustuslain tai muun lain kanssa ristiriidassa olevan alemmanasteisen säädöksen soveltamisen. Viranomaistoiminnassa valtaa käyttää yleensä henkilö, jolla on virkamiehen oikeudellinen asema. Perustuslain 118.1 §:n mukaan hän vastaa toimiensa lainmukaisuudesta ja on virkatehtävissään rikos-, virkamies- ja vahingonkorvausoikeudellisessa vastuussa. Virkavalvonnassa on kyse alemmien toimielinten toiminnan laillisuuden ja asianmukaisuuden yleisestä tarkkailusta³⁷⁶. Virkavalvontaa voidaan pitää hallintovalvonnan suppeana muotona, jossa lähtökohtana on viranomaisen toiminta ylemmän viranomaisen johdon ja valvonnan alaisena³⁷⁷.

³⁷⁵ HE 69/2001 vp s. 124–125.

³⁷⁶ Merikoski 1938: 20; Merikoski 1976: 9. Laillisuusvalvonnaksi ymmärretään yleensä paitsi ylimpien laillisuusvalvontaa harjoittavien valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen toiminta myös ylempien tuomioistuinten valvonta alempiin nähden, eri hallinnonalojen sisäinen valvonta ja erityisasiamiesten omilla erityissektoreillaan suorittama valvonta. Edellä mainitut ns. alemmat laillisuusvalvojat kuuluvat ylimpien laillisuusvalvojien toimivallan piiriin. (Sarja 2001: 5, 9.)

³⁷⁷ Kulla 2004: 251.

Ministeriöt ovat perustuslain 68 §:n nojalla vastuussa toimialansa sisäisestä valvonnasta. Valtion talousarviosta annetun lain (13.5.1988/423) 24 b §:n mukaan sisäinen valvonta on järjestettävä asianmukaisesti viraston omassa toiminnassa ja siinä toiminnassa, josta se on vastuussa. Valtion talousarviosta annetun asetuksen (11.12.1992/1243) 69 § määrää toteuttamaan toiminnan laillisuuden ja tuloksellisuuden varmistavat menettelyt. Vuoden 2005 alusta alkaen on valtion taloushallinnon kirjanpitoyksiköiden pitänyt sisällyttää tilinpäätökseen kuuluvaan toimintakertomukseen arviointi sisäisen valvonnan ja siihen sisältyvän riskienhallinnan asianmukaisuudesta ja riittävyydestä sekä laatia sen perusteella sisäisen valvonnan arviointi- ja vahvistuslausuma sisäisen valvonnan tilasta ja olennaisimmista kehittämistarpeista (L valtion talousarviosta 12 a §; A valtion talousarviosta 65.1, 7 §).

Yksityisellä turvallisuusalalla toimivat osakeyhtiöt ovat lain nojalla velvollisia järjestämään yhtiön sisäisen valvonnan lähes julkisen hallinnon valvontajärjestelmää vastaavalla tavalla. Osakeyhtiöissä vastuu sisäisen valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä kuuluu yhtiön hallitukselle. Valvonnan käytännön järjestelyistä vastaa yleensä hallituksen valitsema toimitusjohtaja. (OYL 6: 2.1, 6: 17.2, 6: 20.) Suurissa ja pörssiin listautuneissa yrityksissä johto täyttää velvollisuutensa valvonnan asianmukaisesta järjestämisestä usein sisäisen tarkastuksen avulla. Se on järjestetty yleensä joko yrityksen omana sisäisen tarkastuksen yksikkönä tai ulkopuoliselta palveluntuottajalta osittain tai kokonaan ostettuna palveluna. Yhdysvalloissa Sarbanes-Oxley 2002 -lain luvun IV jaksossa 404 vaadittiin, että yrityksen johdon on tilinpäätöksen yhteydessä vuosittain arvioitava ja raportoitava sisäisen valvonnan tehokkuus. Suomessakin on käyty keskustelua, tulisi-ko yrityksiltä lain nojalla vaatia sisäisen valvonnan tehokkuuden kirjallista arviointia.³⁷⁸

OMX, Keskuskauppakamari ja Elinkeinoelämän Keskusliitto ovat lisäksi antaneet suosituksen pörssiyhtiöiden hallinnointi- ja ohjausjärjestelmien valvonnan sisällöstä. Tavoitteena on toiminnan taloudellisuuden, tehokkuuden ja laillisuuden sekä yrityksessä liikkuvan informaation luotettavuuden valvonta. Kun toiminta on taloudellista ja tehokasta, yhtiön resurssit ovat tarkoituksenmukaisessa käytössä. Lakien ja säädösten nou-

³⁷⁸ Jokipii 2006: 11; Jokipii 2007: 9–10.

dattaminen on yhtiön toiminnan jatkumisen edellytys pitkällä tähtäimellä.³⁷⁹ Informaation luotettavuutta voi verrata hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvaan luottamuksen suojaan siinä mielessä, että sekä yrityksen johdon että ulkoisten sidosryhmien tulee voida luottaa yrityksestä saamansa informaation oikeellisuuteen ja virheettömyyteen

Osakeyhtiöiden lisäksi yksityisellä turvallisuusalalla toimivia muita yhtiömuotoja ei lain nojalla velvoiteta sisäisen valvonnan järjestämiseen vaan se perustuu yhtiöiden vapaaehtoisuuteen. Keskuskauppakamarin mukaan sellaisten pörssiin listaamattomien suurten yhteisöjen, jotka harjoittavat lakisääteistä tai muuten yleisen edun kannalta merkittävää toimintaa, tulisi mahdollisuuksien mukaan noudattaa pörssiyhtiöille laadittua suositusta. Listaamattomille yhtiöille, joiden ei ole katsottu voivan suoraan soveltaa pörssiyhtiöille annettua suositusta, Keskuskauppakamari on antanut oman suosituksen.³⁸⁰

Koska yksityisen turvallisuusalan yhtiöiden hoitamiin tehtäviin sisältyy osittain julkisen edun kannalta merkittävää yksilön vapausoikeuksiin puuttuvaa julkisen vallan ja voimakeinojen käyttöä, kaikkien yksityisen turvallisuusalan yritysten olisi aiheellista noudattaa edellä mainittuja suosituksia. Lisäksi laillisuuden arvioinnin edellyttäminen lain tasoisesti jonkinasteisella organisaation sisäisellä valvonnalla olisi perusteltua kaikissa yksityisen turvallisuusalan yhtiömuodoissa. Myös valtion talousarviosta annetun lain 24 b §:n voi ajatella edellyttävän säännöksen säätämistä kaikkia turvallisuusalan yhtiömuotoja koskevan sisäisen valvonnan järjestämisestä.

Lain velvoittamana yhtiön johto joutuisi erityisesti pohtimaan lainmukaisuutta yhtiön koko toiminnassa eikä vain yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain 19 §:n edellyttämiä vartijan toimintaohjeita laatiessaan. Näin yhtiön johto voisi ennakolta estää sellaisten käytäntöjen muodostumisen, jotka saattaisivat johtaa viranomaisen puuttumiseen yhtiön toimintaan. Lisäksi yksityisen turvallisuusalan yhtiöiden sisäisen valvonnan lakisääteistä järjestämistä puoltaa se, että yksityisten yhtiöiden sisäiset ohjeistukset ja toimintatavat voivat poiketa toisistaan ja viranomaistoiminnasta huomattavasti. Viranomaisen ohjeistus ja toimintatavat sen sijaan ovat valtakunnallisesti yhtenäiset.

³⁷⁹ Jokipii 2006: 34; Jokipii 2007: 9; Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2010: 20.

³⁸⁰ Keskuskauppakamarin kannanotto 2006: 1; Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen 2006: 2.

4.1. Sisäinen laillisuusvalvonta

Käsitteenä laillisuusvalvonta ei ole yksiselitteinen. Perinteisessä valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä laillisuusvalvonnalla tarkoitetaan vain perustuslain 10. luvun mukaista viranomaistoiminnan ulkopuolista, ylimpien laillisuusvalvojien julkiseen hallintoon kohdistamaa toimintaa. Kyseessä on silloin menettelyn laillisuuden valvonta, joka ilmenee usein laillisuusvalvojan käsityksen lausumisena jonkin säännöksen soveliaimasta tulkinnasta yksittäistapauksessa. Laillisuusvalvonnan käsite on kuitenkin otettu myös yleiseen hallinnolliseen kielenkäyttöön tarkoittamaan johtamista ja oikeudellisiin kriteerein tapahtuvaa viranomaistoiminnan laadun valvontaa. Valvonnan kohteen oikeussuojan kannalta voidaan pitää puutteena, että julkisen hallinnon sisäisestä laillisuusvalvonnasta ei ole yksiselitteistä säännöstä. Sen voidaan katsoa perustuvan perustuslain 2.3 §:n vaatimukseen hallinnon lainalaisuuden periaatteesta ja valtion virkamieslain 14 §:ssä säädettyyn työnantajan direktio-oikeuteen.³⁸¹

Kuten viranomaisen virkavalvonnassa yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäisessä laillisuusvalvonnassa on tarkoitus valvoa, että julkista tehtävää hoitavat noudattavat lakia ja täyttävät lainmukaiset velvollisuutensa³⁸². Jos sisäistä valvontaa suorittaa muu kuin organisaation esimiestaho, menettelyyn kuuluu havaintojen raportointi ja kannanoton antaminen esimiehille toimenpiteitä varten. Sekä yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäisen laillisuus- että virkavalvonnan oikeudellinen funktio on sama. Kyseessä on epäiltyjen väärinkäytösten ja julkisen toiminnan perustuslain 2.3 §:n edellyttämän lainmukaisuuden selvittämisestä.³⁸³ Viranomaisen voi saada tiedon mahdollisesta virheestä omana havaintonaan esimerkiksi tarkastuksen yhteydessä, hallintokanteluna ylimmille laillisuusvalvojille tai muuna ilmoituksena.

³⁸¹ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 8, 43–44.

³⁸² Husa & Pohjolainen 2002: 251; Merikoski 1976: 10.

³⁸³ Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 44.

4.2. Sisäinen tarkastus

Sisäisen tarkastuksen tarkoitus on tukea organisaatiota sen tavoitteiden saavuttamisessa riippumattomalla ja objektiivisella arviointi-, varmennus- ja konsultointitoiminnalla³⁸⁴. Julkisen hallinnon sisäinen tarkastus on järjestettävä, jos siihen sisäisen valvonnan menettelyjen johdosta on perusteltua tarvetta. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle sisäisen valvonnan asianmukaisuus ja riittävyys sekä toteuttaa johdon määräämät tarkastustehtävät. Määräykset sisäisen tarkastuksen menettelyistä ja asemasta viraston tai laitoksen organisaatiossa annetaan sisäisen tarkastuksen ohjesäännössä. (A valtion talousarviosta 70 §.) Turvallisuudesta vastaavan sisäasiainministeriön sisäisen tarkastuksen ohjesäännön mukaan tarkastuksella edistetään muun muassa tarkoituksenmukaisuutta ja laillisuutta koko sisäasiainhallinnon toimialalla. Ohjesääntö määrää, että kunkin yksikön johdolla on ensisijainen vastuu toiminnan ja talouden sisäisen valvonnan riittävydestä. (SM2008/787.) Kun sisäasiainministeriön sisäinen tarkastus kohdistuu poliisilaitokseen tai turvallisuusalan valvontayksikköön, tarkastus kohdistuu välillisesti myös yksityiseen turvallisuusalaan.

Yksityisen turvallisuusalan sisäisestä tarkastuksesta ei ole erikseen laissa säädetty. Listayhtiöiden hallinnointikoodi edellyttää, että yksityisellä turvallisuusalalla toimivien pörssiyhtiöiden sisäinen tarkastus on järjestetty. Suositus muiden yhtiöiden sisäisen tarkastuksen järjestämisestä on kirjattu listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämiseksi laadittuun asiakirjaan.³⁸⁵

5. Yksityisen turvallisuusalan valvonta repressiivisen oikeussuojan ja kuluttajansuojan keinoin

Tässä luvussa esitellään ensin hallinnon oikeussuojajärjestelmän rakenne. Sitten tarkastellaan lähemmin niitä hallinnon ulkoisia oikeussuojakeinoja, jotka voidaan nähdä yksityisen turvallisuusalan valvonnan välineinä, sekä kuluttajansuojaa, jonka merkitys yksi-

³⁸⁴ Yhdistyksen hyvä hallinto 2008: 144.

³⁸⁵ Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen 2006: 7; Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi 2008: 20.

tyisen turvallisuusalan valvontajärjestelmässä voisi tietyin edellytyksin olla suurempi ja vaikuttavuus tehokkaampaa kuin perinteisten hallinnon oikeussuojakeinojen.

5.1. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä

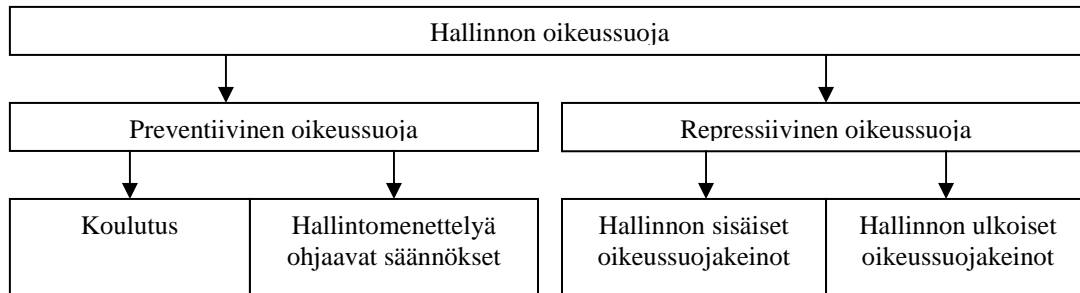
Hallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmä lomittuvat osittain toisiinsa. Esimerkiksi kunnallisvalituksella on erityisesti asianosaisvalituksen yhteydessä oikeussuojafunktio. Kunnan jäsenen valittaessa taas korostuu valvonnallinen merkitys. Samoin esimerkiksi ylimpien laillisuusvalvojien tutkiessa hallintokanteluista toiminta voi olla yhtä aikaa osa oikeussuoja- ja valvontajärjestelmää.³⁸⁶ Hallinnossa käytettävissä olevien oikeusturvakeinojen tarkoitus on hallinnon asiakkaan kannalta kahtalainen. Toisaalta tarkoituksena on suojata hallinnon asiakkaan oikeuksia ja etuja suhteessa hallintoon sekä toisaalta varmistaa ja tehostaa asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutumista viranomaisen käytännön toiminnassa.³⁸⁷ Oikeusturvakeinot toimivat samalla myös välineinä, joilla paitsi hallinnon asiakkaat valvovat hallintoa myös hallinto voi valvoa itseään.

Hallinnon oikeussuojajärjestelmä jaetaan yleensä preventiiviseen ja repressiiviseen oikeussuojaan (ks. kuvio 8). Preventiivisen oikeussuojan tavoitteena on estää ennakolta virheellinen hallintotoiminta ja se liittyy siten oleellisesti hallintomenettelyyn. Preventiivisen oikeussuojan muodostavat ne ennakolliset oikeussuojatekijät ja oikeussuojakeinot, jotka varmistavat hallinnon toiminnan oikeellisuuden kuten esimerkiksi virkamies-ten riittävä koulutus ja hallintomenettelyä ohjaavat säännökset. Repressiivisillä oikeussuojakeinoilla tarkoitetaan kaikkia niitä menettelyjä, joilla päätös tai ratkaisu voidaan saattaa tarkistettavaksi. Repressiivisessä oikeussuojassa voidaan erottaa hallinnon sisäiset ja hallinnon ulkoiset oikeussuojakeinot.³⁸⁸

³⁸⁶ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 409.

³⁸⁷ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 409; Mäenpää 2008: 233.

³⁸⁸ Husa & Pohjolainen 2002: 248–249; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 410; Merikoski 1966: 249; Merikoski & Vilkkonen 1982: 194; Mäenpää 2000: 432; Mäenpää 2003a: 311–312; Mäenpää 2007: 6–7.



Kuvio 8. Hallinnon oikeussuojajärjestelmä.

Oikeussuojassa voidaan erottaa myös muodollinen (päätöksen tai menettelyn laillisuus), materiaallinen (päätöksen sisällöllinen oikeellisuus ja hyväksyttävyys) ja laadullinen (asianmukainen käsittely) ulottuvuus. Hyvää hallintoa takaavat laadulliset oikeussuojakeinot ovat kuitenkin kehittyneet heikommin kuin hallintoasian käsittelyyn ja hallinnolliseen päätöksentekoon liittyvät keinot. Myös välittömän hallintopakon kuten esimerkiksi voimankäytön yhteydessä käytettävissä olevat oikeussuojakeinot ovat vähäiset.³⁸⁹

Oikeudellisesti tehokkaimpia oikeussuojakeinoja ovat erilaiset repressiiviset korjaus-, valitus- ja oikaisumenettelyt, joiden perusteella päätöstä voidaan muuttaa. Sen sijaan esimerkiksi kantelulla, yleisellä laillisuusvalvonnalla ja virkavastuun toteuttamisella ei ole vastaavia välittömiä vaikutuksia.³⁹⁰ Oikeusturvan tehokkuus riippuu myös siitä, onko kyseessä lainvastainen päätöksenteko, menettelyvirhe, laiminlyönti vai passiivisuus. Hallintolain nojalla voidaan jälkikäteen korjata menettelyvirhe. Sen sijaan passiivisuuteen ja laiminlyöntiin ei ole käytettävissä tehokasta oikeussuojakeinoja. Ainoastaan virkavastuuta voidaan toteuttaa. Heikoimmin oikeusturva on kehittynyt tosiasiallisessa toiminnassa, jossa on kyse muun muassa välittömän julkisen vallan käytöstä.³⁹¹ Mahdolliseksi oikeussuojakeinoksi jää useimmiten vain kantelu ylimmille laillisuusvalvojille.

³⁸⁹ Mäenpää 2003: 313–314; Mäenpää 2007: 5–6.

³⁹⁰ Mäenpää 2003: 312; Mäenpää 2007: 11.

³⁹¹ Mäenpää 2008: 234.

Mäenpään mukaan jaottelu preventiiviseen ja repressiiviseen oikeussuojaan on käyttökelpoinen mutta jossain määrin kuitenkin keinotekoinen, koska ennakollisten ja jälkikäteisten oikeusturvakeinojen kehittyessä niiden muodot, menettelyt ja käyttöperusteet liittymättä monin tavoin toisiinsa³⁹². Aina toimenpiteen ennakollisuutta tai jälkikäteisyyttä ei voi edes yksiselitteisesti määritellä. Onko esimerkiksi järjestyksenvalvojan yhteydenotto poliisiin hänen otettuaan henkilön kiinni ennakollinen vai jälkikäteinen keino? Kiinni otetun kannalta ja hänen vapausoikeuteensa puuttumisen näkökulmasta toimenpide on jälkikäteinen mutta kiinniottamisen tarkoituksen näkökulmasta ennakollinen. Kiinniottamisellahan odotetaan olevan jokin yleisen edun kannalta merkittävä vaikutus kuten esimerkiksi rikoksen estäminen tai järjestyksen ja turvallisuuden edistäminen.³⁹³

Yksityisen turvallisuusalan preventiivisiä oikeussuojakeinoja ovat preventiivistä hallintovalvontaa säätelevät säännökset, jotka kohdistuvat erityisesti valvontaviranomaisen hallintomenettelyyn sen myöntäessä toimi- ja henkilökohtaisia ammatinharjoittamislupia sekä tarkastaessa ennakolta turvallisuusjärjestelyjä. Koulutuksesta annetut säännökset velvoittavat yksityisen turvallisuusalan työntekijän hankkimaan ennakolta tietyn koulutuksen toimiakseen alan ammattissa. Käytettävissä olevan oikeusturvakeinon ja oikeusturvaelimen perusteella repressiiviset hallinnon oikeusturvamenettelyt voidaan ryhmitellä oikaisumenettelyyn, muutoksenhakuun, yleiseen laillisuusvalvontaan ja virkavastuun toteuttamiseen³⁹⁴. Näistä oikaisumenettely on hallinnon sisäinen keino silloin, kun se perustuu viranomaisen itseoikaisuun. Asianosaisen tekemään oikaisuvaatimukseen perustuvana siitä tulee ulkoinen keino.

Yksityisellä turvallisuusalalla itseoikaisumenettelyn lisäksi hallinnon sisäisiä repressiivisiä oikeussuojakeinoja ovat viranomaisen harjoittama yksityisen turvallisuusalan repressiivinen hallintovalvonta, virkavalvontaan rinnastuva yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäinen valvonta ja sisäinen tarkastus sekä hallintovalvonnallisen tiedon kokoaminen. Yksityisen turvallisuusalan ulkoisia repressiivisiä oikeussuojakeinoja

³⁹² Mäenpää 2000: 434.

³⁹³ Oikeusturva on Suomessa nähty pääosin nimenomaan individualistis-subjektiiivisesti yksilön oikeusturvana, hänen lailla suojattujen (subjektiivisten) oikeuksien turvaamisena. Niin sanotun objektiivisen lainmukaisuuden toteuttaminen ja muiden kuin yksilön lailla suojattujen oikeuksien toteuttamista ei ole pidetty oikeusturvan välittömänä ja ensisijaisena tehtävänä. (Mäenpää 1992: 315–316.)

³⁹⁴ Mäenpää 2008: 235.

ovat oikaisumenettely muulloin kuin viranomaisen itseoikaisuna, muutoksenhaku, kan-
telu ylimmille laillisuusvalvojille ja virkavastuun toteuttaminen.

5.1.1. Oikaisumenettely

Oikaisumenettely perustuu lakiin. Sitä koskevat säännökset ovat asia- ja viranomaiskoh-
taisia. Menettelyn soveltamisalasta ja eri menettelyjen sisällöstä säädetään erityislain-
säädannössä³⁹⁵. Oikaisuvaatimus tulee vireille vain asianosaisen vaatimuksesta, joka on
tehtävä viranomaisen päätökseen liittämien oikaisuvaatimusohjeiden (HL 46 §) mukai-
sesti kirjallisesti, perustellen, yksilöiden ja määrääjässä.³⁹⁶ Oikaisuvaatimuksella asian-
osainen voi saada asiansa uudelleen viranomaisen käsiteltäväksi³⁹⁷. Oikaisumenettely
kohdistuu hallintopäätökseen, joka voidaan muuttaa, kumota tai pysyttää oikaisuvaati-
muksen johdosta. Oikaisu on mahdollista sekä laillisuuden että tarkoituksenmukaisuu-
den perusteella, ellei oikaisua ole rajattu nimenomaan pelkästään laillisuusperusteisiin.
Oikaisumenettelyn tarkoitus on vähentää tarvetta raskaampaan ja hitaampaan muutok-
senhakumenettelyyn. Oikaisumenettely edeltää muutoksenhakua välttämättömänä esi-
vaiheena, jos päätökseen on ennen muutoksenhakua vaadittava oikaisua erikseen sääde-
tyssä oikaisumenettelyssä.³⁹⁸

Yksityistä turvallisuusalaa koskevia hallintopäätöksiä, joihin oikaisumenettely ulkoise-
na oikeussuojakeinona on käytettävissä, tekevät sisäasiainministeriön hallinnonalaan
kuuluvat turvallisuusalan valvontayksikkö ja poliisilaitokset hyväksyessään ja peruutta-
essaan lupia. Valtion ja kunnan viranomaiset sekä muut julkisyhteisöt voivat tehdä
esimerkiksi yksityisen turvallisuusalan palveluja koskevia hankintapäätöksiä, joista asi-
anosainen voi hakea oikaisua. Oikaisumenettely on siten viranomaisvalvonnan kohteena
olevan asianosaisen oikeusturvakeino ja keino valvoa viranomaisen toimintaa.

³⁹⁵ Eri alojen lainsäädännössä on säännöksiä myös muista oikaisumenettelyä muistuttavista menettelyistä, joille on yhteistä se, ettei hallinnon ensivaiheen päätöksestä saa valittaa. Asia voidaan viedä hallinnon sisällä toisen henkilön tai viranomaisen ratkaistavaksi. Tällaisessa uudessa käsittelyssä tehty ratkaisu on valituskelpoinen. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 425.)

³⁹⁶ Kulla 2004: 221; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 423–424; Mäenpää 2003a: 328.

³⁹⁷ Harjula & Laakso 1993: 90; Jyräntä, Perttunen & Vilkkonen 1982: 325; Laakso, Suviranta & Tarukan-
nel 2006: 235.

³⁹⁸ Harjula & Prättälä 2001: 524–535; Heuru 2001: 468; Kulla 2003: 221; Laakso, Suviranta & Tarukan-
nel 2006: 235, 398, 425; Mäenpää 2003a: 328–329; Mäenpää 2008: 243–244.

5.1.2. Muutoksenhaku

Vasta kun oikaisuvaatimuksen johdosta on annettu päätös, muutoksenhaku valittamalla on mahdollista, jos valitus edellyttää ensin oikaisuvaatimuksen tekemistä³⁹⁹. Valituskel-
poiseen päätökseen on liitettävä valitusosoitus, johon sisältyvät vaatimukset valituskir-
jelmän sisällöstä, liitteistä ja valituksen perille toimittamisesta (HLL 14 §, 23–25 §).
Muutoksenhaulla tarkoitetaan oikeudenkäyntimenettelyä, jossa hallintotuomioistuimet
ja muut hallintolainkäyttöelimet ratkaisevat viranomaisen ja yksityisen väliseen julkis-
oikeudelliseen suhteeseen liittyviä riitoja⁴⁰⁰.

Oikeus hakea muutosta hallintopäätökseen on turvattu perustuslain 21.1 §:ssä. Myös
perustuslain 2.3 §:ssä määrätyn hallinnon lainalaisuuden toteutumisen voidaan katsoa
edellyttävän oikeutta hakea muutosta viranomaisen päätökseen.⁴⁰¹ Muutoksenhaussa
yksityisen oikeusturvan kannalta keskeinen on virallisperiaate, jonka mukaan hallinto-
tuomioistuimen aktiivisena ja aloitteellisena tehtävänä on viran puolesta toteuttaa yksi-
tyisen aineellisia oikeuksia ja oikeusturvaa oikeudenkäyntimenettelyssä. Muita tärkeitä
periaatteita ovat joustavuusperiaate, käsittelyn nopeuden ja halpuuden vaatimukset, kuu-
lemisvelvollisuus, julkisuusperiaate, vaatimusten ja niiden perusteiden muuttamista kos-
kevat rajoitukset, lainkäyttöviranomaisen tutkimisvallan laajuuden määrittymistä ja
oikeudenkäyntikulujen jakamista koskevat lähtökohdat.⁴⁰²

Yksityistä turvallisuusalaa koskevista hallintopäätöksistä voivat aina hakea muutosta
asianosaiset eli turvallisuusalan elinkeinon- ja ammatinharjoittajat, joiden oikeutta, vel-
vollisuutta tai etua päätös koskee (HLL 6.1 §). Jos hallintopäätös koskee esimerkiksi
kunnan viranomaisen hankkimia yksityisen turvallisuusalan palveluja, muutoksenhaki-
jana voi olla muukin kuin asianosainen eli kunnan jäsen (KuntaL 92 §), joiksi luetaan

³⁹⁹ Kulla 2004: 221; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 398.

⁴⁰⁰ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 451; Mäenpää 2003a: 329; Mäenpää 2006: 143. Muutoksen-
haun rinnalla vaihtoehtoinen menettely oikaista päätös on virheen korjaaminen, josta säädetään hallinto-
lain 50–53 §:ssä. Korjaamisasia on käsiteltävä joko viranomaisen omasta tai asianosaisen aloitteesta vii-
den vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä. Korjaamismenettely voi olla vireillä yhtä aikaa muutoksen-
haun kanssa. Vaikka viranomainen on ilmoittanut ryhtyneensä korjaamistoimenpiteisiin, asianosainen voi
valittaa päätöksestä. Myös viranomainen voi ryhtyä korjaustoimiin, vaikka asia olisi vireillä oikaisuvaati-
muksen, valituksen tai ylimääräinen muutoksenhaun johdosta. (Kulla 2004: 228; Laakso, Suviranta &
Tarukannel 2006: 416–423; Mäenpää 2003a: 317–326.)

⁴⁰¹ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 455; Mäenpää 2003a: 329–330; Mäenpää 2008: 246.

⁴⁰² Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 452; Mäenpää 2006: 145.

kunnan asukkaat, yhteisöt laitokset ja säätiöt, joiden kotipaikka on kunnassa sekä ne, jotka omistavat tai hallitsevat kiinteää omaisuutta kunnassa (KuntaL 4 §). Kunnan jäsenyyteen perustuva valitus saa ulkoisen valvonnan ja yleistä etua edistävän merkityksen, koska tällöin ei yleensä ole välittömästi kyse valittajan omasta edusta vaan kunnan viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden valvonnasta.⁴⁰³

Rajanveto oman edun ja yleisen edun välillä ei välttämättä ole yksiselitteinen. Ajaessaan yleistä etua kunnan jäsen ajaa samalla usein myös omaa etuaan. Esimerkiksi Toholammin kunnan jätteenkuljetusjärjestelmän valintapäätöksestä teki valituksen asianosaisen lisäksi kaksi luonnollista henkilöä, jotka vaativat vahvistettavaksi, että heillä jätteenhaltijoina on oikeus sopia jätteenkuljetuksesta haluamansa yksityisen kuljettajan kanssa⁴⁰⁴. Vaikka kyse onkin kunnan kaikkien jäsenten edusta, vaatimus on saatettu laatia siinä tarkoituksessa, että siitä mahdollisesti seuraisi merkittävämpiä taloudellisia tai muita vaikutuksia valittajien kuin muiden kunnan jäsenten etuihin. Siitä huolimatta kunnan jäsenyyteen perustuvaa valitusoikeutta on pidettävä tarpeellisena, sillä sen poistaminen johtaisi tarpeeseen lisätä muunlaista valvontaa⁴⁰⁵.

Muutoksenhaun päätyypit ovat varsinainen ja ylimääräinen muutoksenhaku yleisissä hallintotuomioistuimissa, joita ovat hallinto-oikeudet ja korkein hallinto-oikeus (PL 98.2 §). Varsinainen muutoksenhaku kohdistuu valitusajan kuluessa päätöksiin ennen kuin ne saavat lainvoiman. Ylimääräinen muutoksenhaku on mahdollinen vain lain sallimissa tapauksissa ja se kohdistuu jo lainvoiman saaneisiin päätöksiin, joihin ei enää voi hakea muutosta varsinaisen muutoksenhaun keinoin. Ylimääräiset muutoksenhakukeinot (prosessuaalinen kantelu, lainvoiman saaneen päätöksen purku ja menetety määräajan peruuttaminen) ovat ainoastaan asianosaisen käytettävissä. Ylimääräisillä muutoksenhakekeinoilla ei varsinaisesti muuteta päätöstä vaan saatetaan olosuhteet vastaamaan tilannetta ennen päätöksentekoa. Hallintoasioissa varsinaisen muutoksenhaun keinoja ovat hallintovalitus, jolla haetaan muutosta valtion viranomaisen päätökseen, ja kunnallisvalitus, joka kohdistuu kunnan viranomaisen päätökseen.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 459; Mäenpää 2003a: 329; Mäkinen 2010: 197–200.

⁴⁰⁴ Löytty & Mäkinen 2011: 304; Vaasan HAO 2.4.2007 07/175/2.

⁴⁰⁵ Mäkinen 2010: 197–200.

⁴⁰⁶ Husa & Pohjolainen 2002: 254, 258; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 455. Valtion viranomaisten, valtion liikelaitosten tai kuntien toimintaa yksityistettäessä, toiminta siirtyy niiltä osin hallintomenet-

Hallintovalitus voidaan hallintolainkäyttölain (27.6.1997/586) 5.1 §:n mukaan tehdä sel-
laisesta hallintoviranomaisen toimenpiteestä, jolla asia on ratkaistu tai jätetty tutkimatta.
Kunnallisvalituksen perusteena voi olla päätöksentekomenettelyssä tai päätöksen sisäl-
lössä havaittu kuntalain 90.2 §:n mukainen lainvastaisuus. Hallintovalituksessa perus-
teena voi olla joko päätöksen laillisuus tai tarkoituksenmukaisuus. Ministeriön tai valti-
oneuvoston päätöksestä voidaan kuitenkin valittaa vain laillisuusperusteella.⁴⁰⁷

Hallintotuomioistuin voi pitää hallintovalituksen kohteena olevan päätöksen voimassa,
kumota sen lainvastaisena tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi. Myös päätöksen sisäl-
löllinen muuttaminen on mahdollista hallintovalituksen johdosta. Sen sijaan kunnallista
pääöstä ei voi kunnallisvalituksen johdosta muuttaa. Se voidaan vain pysyttää, kumota
tai palauttaa uudelleen käsiteltäväksi.⁴⁰⁸ Tuomioistuimissa ratkaistavat varsinaiset vali-
tukset palvelevat sekä oikeussuojaan että valvontaan liittyviä tavoitteita. Kunnallisvali-
tuksella on pääasiassa vain valvonnallinen funktio⁴⁰⁹.

5.1.3. Yleinen laillisuusvalvonta

Hallintokantelu on joustava jälkikäteinen oikeusturvakeino, jota ei yleensä tarvitse teh-
dä määräajassa eikä se ole sidottu muotovaatimuksiin. Kantelija on yleensä hallinnon
ulkopuolinen yksityinen henkilö ja kantelijana voi olla muukin henkilö kuin asianosai-

telyä ja hallintolainkäyttöä koskevien yleisten säännösten soveltamisalan ulkopuolelle (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 456).

⁴⁰⁷ Husa & Pohjolainen 2002: 256; Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 459–461; Mäenpää 2003a: 331–332. Oikeusministeriön asettama prosessityöryhmä selvitti ja arvioi hallintolainkäyttölain nykyisten menettelysäännösten toimivuutta sekä niiden tarkistamis- ja täydentämistarpeita. Työryhmä esittää sää-
dettäväksi uuden hallintolainkäyttölakia korvaavan lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa, jonka 20.1
§:n mukaan hallintovalituksen perusteena voi olla vain viranomaisen lainvastainen päätös. Säännöksellä
ei ole tarkoitus muuttaa valitusperusteita tai hallintotuomioistuimen toimivaltaa nykyisestä vaan kirjata
hallintovalitusta koskeva vakiintunut käytäntö. Tarkoituksenmukaisuusperusteella tehty valitus jätetään
tuomioistuimessa tutkimatta. (Oikeudenkäynti hallintoasioissa 2011: 9–10, 93, 229.)

⁴⁰⁸ Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 461; Mäenpää 2003a: 333. Kunnallisvalituksen käsittely
muistuttaa kaksiasianosaissuhteeseen nojaavaa oikeudenkäyntiä. Toimintatavalla pyritään turvaamaan
kunnan itsehallintoa. (Laakso, Suviranta & Tarukannel 2006: 462.)

⁴⁰⁹ Kunnallisvalituksen funktioina kunnan jäsenen kunnan toiminnan laillisuuteen kohdistuvan valvonta-
keinoon ohella on nähty valtionvalvonta, lainalaisuuden turvaaminen ja oikeussuojan antaminen (Mäkinen
2010: 24).

nen.⁴¹⁰ Yksityiseen turvallisuusalaan liittyvästä kaikesta hallintotoiminnasta niin päätöksenteosta, sen valmistelusta kuin tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, joka on lainvastaista tai muuten moitittavaa, voi kannella ylimmille laillisuusvalvojille. Laillisuusvalvontaan ei kuulu oikeus yksittäistapauksissa puuttua hallintoasioita koskevan alemman viranomaisen päätösvallan käyttöön. Sen sijaan toimeenpanoon liittyvissä kysymyksissä ylemmän viranomaisen on katsottu voivan ohjata alemman viranomaisen toimintaa. Koska laillisuusvalvonta ei ole hallintolainkäyttöä, sillä ei voi vaikuttaa vireillä olevan asian käsittelyyn tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa eikä kumota kantelun kohteena olevaa ratkaisua.⁴¹¹

Valtioneuvoston oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ovat ylimpiä kanteluviranomaisia, joiden tehtävistä on säädetty perustuslain 108 §:ssä ja 109 §:ssä. Perustuslain mukaiset tehtävät ovat lakien noudattamisen ja velvollisuuksien täyttämisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonta⁴¹². Molemmat viranomaiset tarkastavat hallintotoimintaa myös viran puolesta, *ex officio*⁴¹³. Ylimpien laillisuusvalvojien toimivallat ovat siten osittain päällekkäiset. Kahden yleisen ”kanteluelimien” malli on kansainvälisesti erittäin poikkeuksellista ja sen epätarkoituksenmukaisuutta kohtaan ovat muun muassa poliisi ja vankeinhoitoviranomaiset esittäneet kritiikkiäkin⁴¹⁴.

Organisaatiomuodon muutos, toiminnan ulkoistaminen tai yksityistäminen, ei ole peruste kaventaa laillisuusvalvonnan alaa. Hallinnon rakennemuutoksen vuoksi laillisuusvalvonta ulottuu nykyään perinteisestä virkatoiminnasta myös julkisten tehtävien hoitoon ja siten myös yksityisten turvallisuuspalvelujen toimintaan⁴¹⁵. Laillisuusvalvojat hoita-

⁴¹⁰ Lindström 2010: 70, 85. Suomalaisen viranomaisen yksilön ihmisoikeuksia ja -vapauksia loukkaavista päätöksistä yksityinen henkilö voi tehdä ilmoituksen myös ylikansallisille valvontaelimille kuten YK:n ihmisoikeuskomitealle ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle. Ilmoitusta kutsutaan joissain tapauksissa kanteluksi ja joissain tapauksissa valitukseksi. Kaikki kansalliset keinot on kuitenkin käytettävä ensin ennen turvautumista ylikansallisiin valvontaelimiin. (Kulla 2004: 256; Mäenpää 2000: 433; Pellonpää 2005: 82.)

⁴¹¹ Husa & Pohjolainen 2002: 251; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 7–8, 43.

⁴¹² Pölönen 2010: 45.

⁴¹³ Mäenpää 2000: 440.

⁴¹⁴ Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 177–178.

⁴¹⁵ Yksityistämisen kasvun vuoksi ylimpien laillisuusvalvojien toimivalta laajennettiin vuoden 1991 alusta koskemaan myös yksityisiä tahoja niiltä osin kuin ne hoitavat julkisia tehtäviä (Paunio 2010: 10). Vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen tarkoitus ei ollut laajentaa laillisuusvalvojien toimivaltaa eikä lisätä yksityiseen sektoriin kohdistuvaa valvontavelvollisuutta mutta perusoikeuksien toteutumiseen tulee kiinnittää huomiota myös silloin, kun julkisia tehtäviä on yksityistetty (Sarja 2010: 43). Perustuslakivaliokun-

vat viran puolesta yksityistettyjen julkisten tehtävien valvontaa valvomalla niitä tahoja, joille ensisijaisesti kuuluu kyseisen julkisen tehtävän harjoittajan toiminnan valvonta⁴¹⁶. Yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnan valvonta kuuluu poliisiviranomaisille, mutta laillisuusvalvojien poliisiin kohdistama valvonta ei yksityisten turvallisuuspalvelujen osalta ole kattavaa. Merkittävä osa yksityisten turvallisuuspalvelujen toiminnasta on vain yksityisen eikä julkisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä. Yksityissektori on nykyisellään pitkälti ylimpien laillisuusvalvojien valvontakentän ja toimivallan ulkopuolella⁴¹⁷. Kokonaan ulkopuolelle jää turvasuojaustoiminta, jota ei katsota hallintotoiminnaksi.

Laillisuusvalvojat täydentävät muuta laillisuusvalvontaa seuraamalla hallinnon sisäisen valvonnan ja muiden laillisuuden turvaamisjärjestelyiden asianmukaisuutta sekä tarkastelemalla muulta valvonnalta syrjään jääviä katvealueita. Laillisuusvalvojat eivät yleensä puutu asiaan, joka voidaan viedä tuomioistuimeen arvioitavaksi. Toimintaa voidaan luonnehtia valvonnan valvonnaksi, joka on painopisteeltään enemmän eteenpäin suuntautunutta ja ratkaisukannanotoilla ohjaavaa kuin taaksepäin katsovaa ja rankaisevaa.⁴¹⁸ Koska ylimpien laillisuusvalvojien tehtäviin ei kuulu hallintolainkäyttö vaan kantelu käsitellään hallintomenettelyssä, toimintaa on pidettävä hallintotoimintana ja hallinnollisen oikeussuojajärjestelmän elementtinä⁴¹⁹.

Kanteluviranomaiset eivät voi korjata havaitsemiaan virheitä eivätkä ne voi velvoittaa valvonnan kohteita toimimaan tietyllä tavalla. Perustuslain 110 §:ssä säädetään oikeuskanslerin ja oikeusasiamiehen syyteoikeudesta ja tehtävien jaosta. Kanteluviranomaisten tiedonsaantioikeudesta säädetään perustuslain 111 §:ssä. Käytettävissä olevat keinot epäkohtiin puuttumiseksi ovat syyte, huomautus, käsitys ja esitys. Kantelun seurauksena laillisuusvalvojat voivat nostaa syytteen laillisuusvalvontansa alaan kuuluvassa asiassa, antaa valvottavalle huomautuksen lainvastaisesta menettelystä tai saattaa käsityksensä

ta on pitänyt tärkeänä seurata tarkkaan yksityistämisen aiheuttamia ongelmia laillisuusvalvonnassa (Lehtimaja 1999: 904). Merkittävänä yksityistämisen myötä muodostuvana ongelmana näyttäisi olevan ainakin laillisuusvalvojan toimivallan ja julkisen (hallinto)tehtävän määrittely (ks. Sarja 2010).

⁴¹⁶ Sarja 2001: 55–56; EAOK 2006: 69.

⁴¹⁷ Pölönen 2010: 54.

⁴¹⁸ Lehtimaja 1999: 903–904; Jonkka 2007: 319.

⁴¹⁹ Husa & Pohjolainen 2002: 251; Kulla 2004: 256; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 5.

lain oikeasta tulkinnasta valvottavan tietoon vastaisen varalle.⁴²⁰ Yksityistämiseen liittyen saattaa löytyä aukkoja, joihin lainsäädäntö ei ole ottanut lainkaan kantaa. Saattaa myös olla tilanteita, joissa julkisen hallintotehtävän yksityistämisen edellytysten näkökulmasta lainsäädäntö ei ole perustuslain vaatimusten mukaista. Laillisuusvalvoja voi silloin esittää lainsäätäjälle, että aukko olisi oikeusturvasyistä paikattava.⁴²¹

On myös esitetty kysymys, tulisiko oikeusasiamiehelle sallia konkreettisempia keinoja auttaa kansalaisia. Suomessa oikeusasiamiehen tehtävissä painottuu laillisuuden valvonta kun taas kansainvälisesti oikeusasiamiehen päätehtäväksi korostuu suositusten ja sovintoehdotusten esittäminen kansalaisten ja julkisen vallan välisissä erimielisyyksissä. Oikeusasiamies toimisi pikemminkin sovittelijana kuin laillisuusvalvojana. Tällöin kantelujen tutkintakynnykseen tulisi puuttua, sillä oikeusasiamiehen toimivallan laajentaminen tällä tavoin kannustaisi kansalaisia aiempaa enemmän kanteluiden tekemiseen. Enemmistö viranomaisista on suhtautunut ajatukseen kriittisesti, koska oikeusasiamiehen uskottavuuden ja objektiivisuuden on pelätty kärsivän. Oikeusasiamiehen huolellisia ja tarkkoja päätöspäätöksiä pidettiin tärkeämpänä kuin sovittelijan roolia. Lisäksi kyseenalaistettiin oikeusasiamiehen resurssien riittävyys sovittelutoimintaan.⁴²²

Kehitystä konkreettisempien keinojen käyttämiseen on kuitenkin jo jonkin verran esiintynyt. Joissain tapauksissa oikeusasiamies on esittänyt virheellisenä pidettyjen päätösten muuttamista, asioiden uudelleen käsittelyä tai vahingonkorvausmenettelyä. Hyvitys on useimmissa tapauksissa ollut taloudellinen, mutta joskus kyseessä on voinut olla myös immateriaalinen hyvitys, vaikkapa anteeksipyyntö. Hyvitykset ja korvaukset muodostavat asiaryhmän, jota voi luonnehtia viranomaispäätösten oikaisemiseksi. Myös esitys päätösten muuttamisesta ja asioiden uudelleen käsittelystä, joka johtaa asian uudelleen tutkimiseen viranomaisessa, voi lopulta johtaa päätöksen oikaisemiseen.⁴²³

⁴²⁰ Husa & Pohjolainen 2002: 250–251; Kulla 2004: 254–255; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 4–5, 9–10; Lindström 2010: 70; Mäenpää 2003: 105–106, 312; Pölönen 2010: 46; Stoor 2010: 59–60.

⁴²¹ Pölönen 2010: 51. Esimerkiksi oikeusasiamiehen huomio vapaaehtoisesta maanpuolustuskoulutuksesta puolustusvoimien järjestämän koulutuksen täydentäjä johti lopulta lain vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta (11.5.2007/556) säätämiseen (Sarja 2008: 2–3; Sarja 2010: 41–42).

⁴²² Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 175–177.

⁴²³ Lindström 2010: 73–83; Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 99–100, 176.

Kantelun seurauksena valvonnan kohde voi omatoimisesti korjata tekemänsä virheet ja laiminlyönnit. Valvonnan kohde tai kanteluviranomainen voi myös hakea päätöksen purkua. Hallinnon oikeussuoja- ja valvontajärjestelmät sekä menettelyt ja keinot lomittuvat siis osittain toisiinsa erityisesti hallinnon lainalaisuusperiaatteen toteutumiseen liittyvää kantelua käsiteltäessä.⁴²⁴

Korkeimman oikeuden ratkaisun KKO 2010:23 mahdollistama sopimukseen perustuva yksityinen pysäköinninvalvonta yksityisellä alueella osoitti lainsäädännössä aukon oikeusturvan ja laillisuusvalvonnan kannalta. Koska yksityistä pysäköinninvalvontaa koskevaa erityislainsäädäntöä ei ollut, yksityisen pysäköinninvalvonnan ja pysäköinninvalvojien ammattitaidon yleistä laillisuusvalvontaakaan ei ollut⁴²⁵. Jos pysäköinninvalvonta perustuu yksityisten väliseen sopimukseen, yksityisten antamat pysäköintivirhemaksut saattavat poiketa viranomaisen lain nojalla määräämistä maksuista. Kansalaisen saaman pysäköintivirhemaksun suuruus voi siis riippua siitä, kenen omistamalla alueella ja minäkä pysäköinninvalvontaa suorittavan tahon valvonta-alueelle hän on pysäköinyt. KKO:n päätöksen 2010:23 jälkeen julkisuudessa virisi vilkas keskustelu yksityiseen pysäköinninvalvontaan liittyvistä kysymyksistä. Kun yrityksen päätulonlähde on valvontamaksut, yritys menestyy luonnollisesti sitä paremmin mitä enemmän se perii maksuja. Lehtikirjoittelussa toistui usein kysymys, voiko tämä johtaa aiheettomien valvontamaksujen antamiseen.⁴²⁶

Hallituksen esityksessä pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi sisältyi esitys laiksi yksityisestä pysäköinninvalvonnasta, jossa kiinnitettiin huomiota muun muassa edellä mainittuihin seikkoihin. Esityksessä todettiin, että vaikka julkisessa ja yksityisessä pysäköinninvalvonnassa toimivalta olisi tietyissä tapauksissa osittain rinnakkainen, samasta väärinpysäköinnistä ei voisi määrätä sekä pysäköintivirhemaksua että yksityistä valvontamaksua. Myös valvontamaksun suuruudesta esitettiin, että se ei

⁴²⁴ Husa & Pohjolainen 2002: 250–251; Kulla 2004: 254–255; Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä 2009: 4–5, 9–10; Lindström 2010: 70; Mäenpää 2003: 105–106, 312; Pölönen 2010: 46; Stoor 2010: 59–60.

⁴²⁵ Jos yksityisestä pysäköinninvalvonnasta on tehty sopimus vartioimisliikkeen kanssa ja valvontaa ovat hoitaneet vartiointiliikkeen vartijat, toimintaa ja pysäköinninvalvojien ammattitaitoa on valvottu vartiointiliikettä ja vartijaa koskevien säännösten perusteella. Yleisempää kuitenkin on ollut, että yksityistä pysäköinninvalvontaa ovat suorittaneet erilliset pysäköinninvalvontayritykset.

⁴²⁶ Ks. esim. Kuikka 2010: 2, Luukkanen 2010a: 3, Luukkanen 2010b: 5; Peltokangas 2010: 2, Peltokangas 2011: 2; Saarinen 2010: C13 ja Valvontanumero 36848 2010: 14.

saasi olla suurempi kuin vastaavalla alueella tehdystä pysäköintivirheestä määrätty pysäköintivirhemaksu.⁴²⁷ Sekä perustuslakivaliokunta että lakivaliokunta esittivät lakiesityksen yksityisestä pysäköinninvalvonnasta hylkäämistä, minkä mukaisesti eduskunta päätti 8.3.2011. Perustuslain 124 § kieltää merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältävän tehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle. Yksityistä pysäköinninvalvontaa ei pidetty riittävänä syynä poikkeuksen tekemiseen. Pysäköinninvalvonnan antamisen muulle kuin viranomaiselle edellyttäisi erityisiä vaatimuksia tehtäviä hoitavien henkilöiden sopivuudesta ja pätevyydestä.⁴²⁸ Koska yksityistä pysäköinninvalvontaa ei kielletty, sitä harjoitetaan toistaiseksi ilman sitä koskevia säännöksiä⁴²⁹.

Pysäköintivirhemaksuun tyytymätön kansalainen ei välttämättä tunne menettelytapoja ja sitä, minkä tahon puoleen hänen tulee vaatimuksineen kääntyä. Viranomaisen määräämästä maksusta voi esittää vastalauseen pysäköinninvalvojalle, hakea muutosta tuomioistuimesta (L pysäköintivirhemaksusta (3.4.1970/248) 13 §, 14.1 §) ja kannella ylimmille laillisuusvalvojille. Hylätyn lakiesityksen 10 §:n mukaan yksityisen pysäköinninvalvojan antamaa pysäköintivirhemaksua koskevat riitaisuudet olisi käsitelty käräjäoikeuksissa yksityisoikeudellisena sopimusrikkomuksena ja tutkittu vain sopimuksen pätevyyttä. Koska kyseessä on yksityisten välinen sopimus eikä hallintoasiasta, siitä ei voi kannella ylimmille laillisuusvalvojille. Koska kantelu ja muutoksenhaku yksityisen perimästä pysäköintivirhemaksusta eivät ole mahdollisia, kansalaisella on käytettävissä vähemmän oikeussuojakeinoja kuin viranomaiselta saadun pysäköintivirhemaksun suhteen. Yleisen laillisuusvalvonnan kannalta asiaa ei muuta se, että yksityistä pysäköintivirhemaksua koskevan riita-asian voi viedä ratkaistavaksi kuluttajariitalautakuntaan, jossa on jo ennen KKO:n ratkaisua ja lakiesitystä tarkasteltu pysäköintiä koskevia sopimuksia ja niiden ehtojen täyttymistä mutta ei niiden yleistä laillisuutta⁴³⁰.

Laillisuusvalvonnan lisäksi perustuslaki määrää laillisuusvalvojien tehtäväksi perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen valvonnan. Voimassa olevat säännökset kanteluiden tutkimisesta painottavat kuitenkin laillisuusvalvontaa eivätkä huomioi perus- ja ihmisoike-

⁴²⁷ HE 233/2010 vp s. 15, 31–32.

⁴²⁸ LaVM 42/2010 vp s. 3; PeVL 57/2010 vp s. 5; PTK 167/2010 vp.

⁴²⁹ Ks. esim. Laatuparkki valvoo pysäköintiä Pikipruukin kiinteistöissä 2011.

⁴³⁰ Ks. esim. KVAL 1204/39/05 ja KVAL 1285/39/05.

usvalvontaa lainkaan. Pölösen mukaan epäkohta voitaisiin poistaa muotoilemalla lain eduskunnan oikeusasiamiehestä (14.3.2002/197) 3 § siten, että ”oikeusasiamies tutkii laillisuusvalvontaansa kuuluvan kantelun, kun siihen on aihetta yksilön oikeusturvan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamisen kannalta”. Näin perus- ja ihmisoikeusnäkökoh-
tien huomioiminen kanteluiden tutkinnassa mahdollistuisi ja laillisuusvalvojat pystyisi-
vät toteuttamaan tasapainoisemmin perustuslaissa määrätty tehtävänsä.⁴³¹

Perus- ja ihmisoikeuksiin liittyy käytännössä väistämättä tilanteita, joita ei ole voitu huomioida perusoikeusuudistusta säädettäessä. Esimerkiksi lainsäädäntö saattaa raken-
tua yksilövastuulle mutta tosiasiallisessa toiminnassa on jouduttu ottamaan kantaa ryh-
mäkäyttäytymiseen. Esimerkiksi kiinniottamisen, paikalta poistamisen ja säilöissäpidon
yhteydessä vastakkain joutuvat yksilön vapausoikeudet ja muista yksilöistä muodostu-
van ryhmän etu. Tällaisissa tapauksissa oikeusasiamies on toiminut perusoikeusuudis-
tuksen täydentäjänä rajaamalla perus- ja ihmisoikeuksien alaa sekä punnitsemalla vas-
takkaisten oikeuksien painoarvoa suhteessa toisiinsa.⁴³²

Perus- ja ihmisoikeuksien valvonnan vaikuttavuutta on arveltu voitavan parantaa sillä,
että oikeusasiamiehelle annettaisiin lain nojalla mahdollisuus esittää perusoikeuksien
loukkausten rahallista hyvittämistä. Olemassa oleva mahdollisuus yksittäisen kantelijan
perusoikeusloukkausten rahalliseen hyvittämiseen tukisi perus- ja ihmisoikeuksien
laaja-alaista edistämistä sekä vaikuttaisi valvottavien toimintoihin yleisesti ja ennaltaeh-
käisevästi.⁴³³ Taloudellinen menetys vaikuttaisi suoraan esimerkiksi yksityisen turvalli-
suusalan yrittäjän toimintaan toisin kuin oikeusasiamiehen huomautus tai käsitys.

⁴³¹ Pölönen 2010: 56.

⁴³² Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen 2007: 128–129.

⁴³³ Lindström 2010: 83–85. Oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuustutkimuksessa 59,5 % viranomaisten vastauksista siihen, pitäisikö oikeusasiamiehelle antaa oikeus päättää korvauksista perus- ja ihmisoikeus-
loukkauksissa, oli kielteisiä. Vastauksissa painotettiin, että korvausasiat vaativat tuomioistuinkäsittelyä,
jossa asianosaisia kuullaan henkilökohtaisesti, ja että oikeusasiamiehen korvausasiapäätökset eivät täyt-
täisi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia. (Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikutta-
vuuteen 2007: 176.)

5.1.4. Virkavastuun toteuttaminen

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta⁴³⁴ ja jokaisella on oikeus vaatia rangaistusta virkamiehelle ja vahingonkorvausta julkisyhteisöltä, virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta, jos tämän lainvastainen toimenpide tai laiminlyönti on aiheuttanut oikeudenloukkauksen tai vahinkoa. Rikoslain 40 luvussa säädetään rikosoikeudellisen virkavastuun perusteista⁴³⁵ ja vahingonkorvauslaissa virkavastuuseen perustuvasta korvausvastuusta. Rikosoikeudellinen virkavastuu koskee myös julkista valtaa käyttävää henkilöä, vaikka hän ei olisi julkisyhteisön palveluksessa (RL 40: 11).

Virkavastuu voi kohdistua sekä lainvastaiseen päätöksentekoon että virheelliseen menettelyyn, joita koskevat vaatimukset käsitellään yleisissä tuomioistuimissa, taikka tosiasialliseen toimintaan. Virkavastuun toteuttamisella ei voida kumota, muuttaa tai korjata virheellistä päätöstä tai toimintaa.⁴³⁶ Virkavastuu toteutetaan yleensä rangaistusseurauksena rikosoikeudellisessa menettelyssä tai toteuttamalla vahingonkorvausvastuu. Julkishenkilöstön moitittavaan tai virheelliseen menettelyyn voidaan puuttua myös varoituksella ja irtisanomalla tai purkamalla palvelussuhde.⁴³⁷

Hakalehto–Wainio on esittänyt, että vahingonkorvausvastuuta osana hallinnon oikeus-suojaa olisi korostettava, sillä vahingonkorvausoikeus on todellisuudessa usein ainoa tehokas keino turvata vahinkoa kärsineen oikeudet. Hallinnon oikeusturva ei kuitenkaan ole tehokas viranomaisen vahingonkorvausvastuun rakentuessa nykyiseen tapaan kor-

⁴³⁴ Käytännössä virkavastuun perusteet ovat muodostuneet hieman erilaisiksi virkatoiminnan eri vaiheissa ja erilaisissa virkatehtävissä. Perinteistä virkavastuun soveltamisalaa on hallintopäätöksen tekeminen ja siihen välittömästi johtava toiminta. Tosiasialliseen toimintaan virkavastuuta sovelletaan, jos toiminta on laadullisesti huonoa, tehtävien edellyttämän ammattitaidon vastaista, muuten virheellistä tai jos velvollisuuksia laiminlyödään. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 211, 213, 215.) Myös virkamiehen passiivisuus ja toimimattomuus kuuluvat virkavastuun piiriin (Mäenpää 2008: 277).

⁴³⁵ Rikosoikeudellinen virkavastuu perustuu virkavelvollisuuksien vastaisesta teosta tai laiminlyönnistä laissa säädettyyn rangaistukseen ja se määräytyy rikosoikeudellisen virkamieskäsitteen perusteella, joka muodostuu hallinto-oikeudellisista virkamiehistä (valtion virkamiehet, kunnan viranhaltijat, valtion ja kunnan laitokseen tai muuhun julkisyhteisöön virkasuhteessa olevat henkilöt), luottamushenkilöistä ja muista julkista valtaa käyttävistä henkilöistä. Rikosoikeudellinen virkavastuu määräytyy siis osittain palvelussuhteen mukaan, osittain organisatorisin perustein ja osittain tehtävien luonteen mukaan. (Bruun, Mäenpää & Tuori 1995: 216; Koskinen & Kulla 2005: 214; Mäenpää 2008: 278–279.)

⁴³⁶ Kulla 2004: 194; Mäenpää 2003: 15, 19; Mäenpää 2007: 10; Mäenpää 2008: 278.

⁴³⁷ Mäenpää 2008: 278.

vausvastuun rajoittamiselle⁴³⁸. Vahingonkorvausvastuusta saattaa kuitenkin muodostua luonteva ja tehokas osa korkeatasoisen julkishallinnon turvaamista. Viranomaiskeskeisen näkökulman rinnalle on kehittynyt kansalais- ja asiakasnäkökulma ja hallintotoiminnan laatuun kohdistuu yhä enemmän odotuksia ja vaatimuksia.⁴³⁹

Koska yksityisille vartijoille, järjestyksenvalvojille ja turvatarkastajille on lain nojalla siirretty julkista valtaa sisältäviä tehtäviä, he ovat rikosoikeudellisen virkavastuun piirissä (RL 40: 11–12; RL 17: 6). Kerttula on kuitenkin esittänyt aiheellisen kysymyksen virkavastuun laajuudesta. Onko henkilö virkavastuussa myös silloin, kun hän toimii tehtävässään mutta ei käytä julkista valtaa? Kerttulan ja korkeimman oikeuden ratkaisun mukaan virkavastuun ulottuvuutta on tulkittava suppeasti ja lain tarkoituksesta käsin. Kerttula pitää ilmeisenä, että lainsäätäjät on tarkoittanut kytkeä virkavastuun ensisijaisesti julkisen vallan käyttöä sisältäviin tilanteisiin. Virkavastuun merkitys yksityisellä turvallisuusallalla on kuitenkin jäänyt vähäiseksi. Virkarikossäännösten soveltamismahdollisuuden voi nähdä lähinnä vain korostavan toimivaltuuksien käyttämiseen liittyvää vastuuta.⁴⁴⁰

Koska julkisia tehtäviä yksityistetään ja ulkoistetaan yhä enemmän, lainsäätäjän tulisi ottaa selkeämmin kantaa, kuinka laajasti eri alojen julkisia tehtäviä voidaan siirtää yksityiselle sekä virkavastuun ulottuvuuteen yksityiselle siirrettyjä julkisia tehtäviä hoidettaessa. Esimerkiksi lääkäripäivystyksen ulkoistamiseen tai keikkalääkärien käyttöön voi sisältyä tilanteita, joissa yksityinen henkilö joutuu tehtävässään käyttämään julkista valtaa ilman lainsäädännön siihen antamaa oikeutusta⁴⁴¹. Pakkotilaan, hätävarjeluun ja lain terveydenhuollon ammattihenkilöistä (28.6.1994/559) 15.3 §:n auttamisvelvollisuuteen tukeutumista ei voi pitää toiminnan kohteen oikeusturvan kannalta riittävänä pysyväisluonteiseksi järjestelyksi katsottavassa toiminnassa, jossa tehtäviin saattaa sisältyä julki-

⁴³⁸ Viranomaisen korvausvastuu on joko lainsäädännön nojalla tai oikeuskäytännön perusteella lievempää kuin tavanomainen tuottamisvastuu. Tuomioistuinlaitos, poliisi, hallinnollista valvontaa ja tarkastustoimintaa harjoittavat viranomaiset ja sosiaaliviranomaiset ovat saaneet erityistä suojaa yksityisten korvauskanteita vastaan lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä. (Hakalehto–Wainio 2008: 380.)

⁴³⁹ Hakalehto–Wainio 2008: 410–411.

⁴⁴⁰ HE 240/2001 vp s. 55; HE 167/2005 vp s. 15; KKO 2004:75; Kerttula 2005: 124–127.

⁴⁴¹ Ks. julkisen vallan käytöstä lääkäripäivystyksessä Parikka 2010: 22–23 ja keikkalääkärien toiminnassa EOAK 4.3.2010 ja EOA 31.1.2008.

sen vallan käyttöä. Tehokas valvonta virkavastuuta toteuttamalla ei ole täsmällisten säännösten tai säännösten jopa kokonaan puuttuessa mahdollista.

5.2. Kuluttajansuoja

Kuluttajaviranomaiset tarjoavat erityisasiantuntemusta kuluttaja-asioita koskevissa riidoissa, jotta yksittäisen kuluttajan⁴⁴² mahdollisuudet turvata oikeuksiaan elinkeinonharjoittajaa⁴⁴³ vastaan eivät olisi kiinni vain hänen omasta aloitteestaan, resursseistaan tai osaamisestaan⁴⁴⁴. Kuluttajansuojalakia (20.1.1978/38) sovelletaan lain 1 luvun 1 §:n mukaan kulutushyödykkeiden⁴⁴⁵ tarjontaan, myyntiin ja muuhun markkinointiin sekä hyödykkeiden välittämiseen kuluttajille⁴⁴⁶. Lain soveltaminen edellyttää kolmen elementin, kulutushyödykkeen, elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan, yhtäaikaista olemassaoloa⁴⁴⁷.

⁴⁴² Kuluttajan määrittely ei ole lainsäädännössä yhdenmukainen. Kuluttajansuojalaissa kuluttajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten (KSL 1: 4). Korkolain (20.8.1982/633) 2.2 §:ssä kuluttajan määrittely velallisenä on suppeampi, mutta se ulottuu toisaalta myös huoneenvuokraussuhteisiin, mikä taas ei kuulu kuluttajansuojalain piiriin.

⁴⁴³ Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä taikka yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka tuloa tai muuta taloudellista hyötyä saadakseen ammatillisesti pitää kaupan, myy tai muutoin tarjoaa kulutushyödykkeitä vastiketta vastaan hankittaviksi (KSL 1: 5).

⁴⁴⁴ Hakalehto 1992: 1, 3.

⁴⁴⁵ Kulutushyödykkeellä tarkoitetaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat yksityistä talouttaan varten (KSL 1: 3). Kulutustavaroiden ja kuluttajapalvelusten turvallisuudesta annetun lain (30.1.2004/75) määritelmät ovat samansuuntaiset. Lain 1.2 §:ssä kulutustavaroilla tarkoitetaan sellaisia tavaroita ja kuluttajapalveluksilla sellaisia palveluksia, jotka ovat tarkoitettut käytettäväksi tai joita olennaisessa määrin käytetään yksityiseen kulutukseen.

⁴⁴⁶ Laki sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa (22.12.1978/1061) sääntelee yritysten välisiä kilpailukeinoja. Kuluttajamarkkinointia ja sopimatonta menettelyä koskevat säännökset ovat hyvin lähellä toisiaan, koska sopimaton menettely toista elinkeinonharjoittajaa kohtaan on todennäköisesti sopimatonta myös kuluttajaa kohtaan. (Yritysoikeus 1998: 285.) Keskuskauppakamarin itsesääntelyelimet, liiketapalautakunta ja mainonnan eettinen neuvosto, ottavat kantaa yritysten markkinoinnin hyväksyttävyyteen, mutta ne eivät tarkastele markkinoinnin laillisuutta eivätkä sovelta kuluttajansuojalakia. Liiketapalautakunta antaa ratkaisuja yritysten välisissä markkinointiriita-asioissa. Mainonnan eettinen neuvosto taas antaa lausuntoja mainonnan eettisestä hyväksyttävyydestä. Asioita käsitellään kuluttajilta tulleiden lausuntojen perusteella tai neuvosto voi ottaa asian oma-aloitteisesti käsiteltäväksi, jos asia on yleisesti merkittävä. (Saine 2008: 123–124.) Kuluttajaan rinnastettavissa olevien henkilöiden ja pienyritysten asemaa on pyritty turvaamaan lailla elinkeinonharjoittajien välisten sopimusehtojen sääntelystä (3.12.1993/1062). Sen 1.3 §:n mukaan elinkeinonharjoittajana pidetään myös julkisyhteisöä, kun se hankkii tavaroita tai palveluja kaupallisiin toimiin. Tällöin mm. julkisyhteisön ostopalveluna hankkimat ja yksityistämät turvatarkastus- ja vartiointipalvelut kuuluvat lain soveltamisalaan. Julkisyhteisöön nähden yksityinen turvallisuusalan yritys on sopimuksen heikompi osapuoli ja suojan tarpeessa. Lain 1 §:ssä säädetyn sopimuksen kohtuutonta ehtoa koskevan kiellon määrää tarvittaessa markkinaoikeus.

⁴⁴⁷ Herler 2007: 2.

Tuotevastuulaila (17.8.1990/694) säädetään tuotteesta⁴⁴⁸ aiheutuneen vahingon korvaamisesta. Tuotevastuulain ennaltaehkäisevänä tavoitteena on saada tuotteita valmistavat ja maahantuovat yritykset tehostamaan markkinoimiensa tuotteiden valvontaa. Korjaavana tavoitteena on parantaa vahinkoa kärsineen mahdollisuuksia vahingonkorvaukseen. Kauppapoliittisten tavoitteiden taustalla on tuotevastuudirektiivin (Neuvoston direktiivi (ETY) 85/374⁴⁴⁹), johon tuotevastuulaki pääosin perustuu, yleinen tavoitteena-settelu.⁴⁵⁰

Työ- ja elinkeinoministeriön hallinnonalaan kuuluu kuluttajavirasto, jonka tehtäviin kuuluu tuoteturvallisuuden valvonnasta, kuluttajahintojen selvityksistä ja vertailusta sekä kuluttajavalistuksesta ja kuluttajaneuvonnasta huolehtiminen. Viraston ylijohtaja toimii kuluttaja-asiamiehenä päätehtäväänään kuluttajiin kohdistuvan markkinoinnin ja sopimusehtojen lainmukaisuuden valvonta.⁴⁵¹ Havaitessaan elinkeinonharjoittajan lainvastaisen toimenpiteen kuluttaja-asiamiehen on pyrittävä saamaan elinkeinonharjoittaja vapaaehtoisesti luopumaan siitä. Tarvittaessa kuluttaja-asiamiehen on ryhdyttävä asian edellyttämiin pakkotoimiin tai saatettava asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Kuluttaja-asiamies voi määrätä kiellon ja sen tehosteeksi uhkasakon asiassa, joka ei ole merkitykseltään huomattava tuomioistuimen ratkaistavaksi saatettava asia. Uhkasakon tuomitsemisesta maksettavaksi päättää markkinaoikeus. Kuluttaja-asiamies voi tehdä ryhmävalituksen kuluttajariitalautakunnalle sekä nostaa ryhmäkanteen ja toimia ryhmään kuuluvien kuluttajien edustajana. (L Kuluttajavirastosta 1.1 §, 2.1 §, 5–6 §, 9 a – 9 b §; L kuluttajariitalautakunnasta 4 §; RyhmäkanteL 4 §.)

Yksittäisissä elinkeinonharjoittajan ja kuluttajan välisissä ristiriitatilanteissa avustaa kuluttajaneuvonta, jonka järjestäminen kuuluu Kuluttajaviraston johto-, ohjaus- ja valvontavaltaan kuuluville maistraateille (L kuluttajaneuvonnasta 1–2 §). Kuluttajariitalauta-

⁴⁴⁸ Tuotteella tarkoitetaan irtainta esinettä, mutta ei kuitenkaan toisen maalla olevaa rakennusta, vaikka sitä irtaimena omaisuutena pidetäänkin. Tuote voi olla myös liitettyä toiseen irtaimeen esineeseen tai kiinteistöön. Tuotteena ei pidetä kuluttajansuojalain tarkoittamia palveluksia. (TVastuuL 1.2 §; Kauppal 2 §; Wilhelmsson & Rudanko 2004: 65–66.) Tuotteena voidaan siis pitää myös kuluttajansuojalain tarkoittamaa kulutushyödykettä sekä kulutustavaroiden ja kulutuspalvelusten turvallisuudesta annetussa laissa tarkoitettua kulutustavaraa.

⁴⁴⁹ EYVL N:o L 210, 7.8.1985 s. 29–33. Varsinaiselta nimeltään säädös on neuvoston direktiivi tuotevastuuta koskevien jäsenvaltioiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten lähentämisestä.

⁴⁵⁰ Wilhelmsson & Rudanko 2004: 49; Ämmälä 2006: 329.

⁴⁵¹ Yritysoikeus 1998: 283–284.

kunta on puolueeton ja riippumaton kuluttajariita-asioita käsittelevä oikeussuojaelin. Sen tehtävänä on antaa ratkaisusuosituksia kuluttajien ja elinkeinonharjoittajien välisiin yksittäisiin erimielisyyksiin. (L kuluttajariitalautakunnassa 1–2 §.) Lakisääteiset julkisyhteisöjen palvelut eivät kuulu kuluttajariitalautakunnan toimivaltaan muulloin kuin silloin, kun kuluttajan ja julkisyhteisön välille syntyy yksityisoikeudellinen suhde⁴⁵². Lautakunnan päätökset eivät ole täytäntöönpanokelpoisia eikä niillä ole tuomion oikeusvaikutuksia. Päätösten teho perustuukin elinkeinonharjoittajalle asian käsittelystä aiheutuvasta kielteisestä julkisuudesta.⁴⁵³

Kuluttajan ja yksityisen turvallisuusalan elinkeinonharjoittajan välisiin sopimuksiin sovellettavia kuluttajansuojalain lukuja ovat kuluttajankauppaa koskeva luku 5 ja kuluttajapalveluksia koskeva luku 8. Kuluttajapalveluksia koskevat säännökset eivät koske kaikkia kuluttajapalveluksia vaan vain sopimuksia irtaimeen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen kohdistuvasta työstä sekä muusta suorituksesta (KSL 8: 1). Yksityisellä turvallisuusalalla kuluttajansuojalain soveltamisalaan jäävät siten kuluttajan yksityiseltä turvasuojausliikkeeltä hankkimat turvasuojauspalvelut. Aina ei ole kuitenkaan selvää, onko kyseessä kauppa ja siihen liittyvä palvelus vai palvelus ja siihen liittyvä materiaalitoimitus kuten esimerkiksi murtohälytyslaitteiston tilaus asennustöineen. Epäselvät tapaukset tulisi kauppalain (27.3.1987/355) 2.1 §:n mukaan ratkaista sen mukaan, kuinka keskeinen merkitys sopimuksen edellyttämällä palveluksella on. Kuluttajansuojalaki on laadittu nimenomaan palvelussuoritukseen liittyviä erityisiä oikeussuojatarpeita silmällä pitäen⁴⁵⁴.

Yksityisen turvallisuusalan valvonnan kannalta kuluttajansuojan tarjoamat mahdollisuudet ovat vähäiset, koska kuluttajansuojalainsäädäntö kattaa yksityiset turvallisuuspalvelut ja niiden käyttäjät vain osittain. Siten kuluttajansuojaviranomaisille ei muodostu valvonnassa tarpeellista kokonaisnäkemyistä alasta. Kuluttajansuojalain tarkoittamia kuluttajia voivat olla vain luonnolliset henkilöt ja kulutushyödykkeitä turvasuojausesineet ja –palvelukset, joista tuotevastuulaki kattaa vain turvasuojausesineet. Kuluttajaa suojaa-

⁴⁵² Ks. esim. HE 8/1977 vp s. 13–14; HE 360/1992 vp s. 8, 46; KRIL 3137/39/06; KVAL 02/36/3436; KVAL 04/39/1009; KVAL 04/39/118.

⁴⁵³ Yritysoikeus 1998: 284.

⁴⁵⁴ HE 360/1992 vp s. 1, 24–25.

vien lakien soveltamisalan ulkopuolelle kuluttajina jäävät siten elinkeinotoimintaa harjoittavat luonnolliset henkilöt sekä yksityiset ja julkiset oikeushenkilöt. Lakeja ei myöskään sovelleta sellaisiin yksityisiin turvallisuuspalveluihin kuten erityisesti järjestyksenvalvonta ja vartiointi, jotka tuottavat jo pelkällä näkyvyydellään ilman liittymiä fyysisiin esineisiin henkisiä tuotteita⁴⁵⁵, subjektiivista turvallisuuden tunnetta.

Yksityisten turvallisuuspalvelujen tosiasiallinen hyödynsaaja on useimmiten muu kuin palvelun varsinainen hankkija. Esimerkiksi yleisötilaisuuksissa ja yleisissä kokouksissa järjestyksenvalvonnasta hyötyvät ensisijaisesti tilaisuuden osallistujat eikä palvelun hankkinut tilaisuuden järjestäjä. Maksullisessa tilaisuudessa osallistuja on välillisesti myös itse osallistunut turvallisuuspalvelun hankintaan ostamalla pääsylipun. Maksuttomankin tilaisuuden osallistuja hankkii turvallisuuspalvelun välillisestä osallistumalla tilaisuuteen. Lento- ja laivaliikenteessä matkustaja maksaa turvallisuuspalvelusta välillisesti matkalippujen, tavaroiden kuljetusmaksujen ja lentokenttämaksujen muodossa. Viranomaisten ostopalveluna hankkimat turvallisuuspalvelut kansalaiset maksavat veroina sekä yksityisten ja julkisten tilojen vartioimiskustannukset katetaan yleensä tiloja käyttäviltä ja tilojen käytöstä hyötyviltä saaduilla tuloilla.

Jotta kuluttajansuoja kattaisi yksityisen turvallisuusalan kokonaan, kuluttajansuojalain kuluttajaa, kulutushyödykettä ja kuluttajapalvelusta koskevia määritelmiä tulisi tarkistaa. Lain 1 luvun 4 § voisi kuulua seuraavasti (muutos kursivoitu): kuluttajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen *itse tai välillisesti muuhun hankkimaansa kulutushyödykkeeseen liittyvänä* pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Näin säännöksessä ymmärrettäisiin myös edellä selostettujen tilanteiden henkilöt kuluttajiksi.

Kuluttajansuojalain 1 luvun 3 §:ssä määritelty kulutushyödyke olisi ymmärrettävä seuraavasti (muutos kursivoitu): kulutushyödykkeellä tarkoitetaan tavaroita, palveluksia sekä muita hyödykkeitä ja etuuksia, joita tarjotaan *suoraan tai välillisesti* luonnollisille henkilöille tai joita tällaiset henkilöt olennaisessa määrässä hankkivat *suoraan tai välillisesti* yksityistä talouttaan tai *yksityistä kulutusta* varten. Muutos edellyttäisi lisäksi tar-

⁴⁵⁵ Ks. henkisen tuotteen rajauksesta HE 119/1989 vp s. 31, 40; VahKorvL 5: 1; Wilhelmsson & Rudanko 2004: 79–80, 152–154.

kistusta myös lain 8 luvun soveltamisalaa koskevaan säännökseen 1.1 §:än sekä sen seurauksena kirjoitusasun tarkistuksia myös muihin luvun säännöksiin, joita ei tässä yhteydessä tarkemmin käsitellä. Soveltamisalaa koskeva säännös voisi kuulua seuraavasti (muutos kursivoitu): tämän luvun säännökset koskevat vastikkeellisia palveluksia, joita elinkeinonharjoittaja (toimeksisaaja) suorittaa kuluttajalle *joko suoraan, jolloin kuluttaja on palveluksen tilaaja, tai välillisesti, jolloin kuluttaja on palveluksen käyttäjä muun hankkimansa kulutushyödykkeen yhteydessä*, ja joiden sisältönä on irtaimen esineeseen, rakennukseen, muuhun rakennelmaan tai kiinteään omaisuuteen *taikka järjestykseen ja turvallisuuteen* kohdistuva työ tai muu suoritus. Tietyistä urakkasopimuksista säädetään kuitenkin jäljempänä 9 luvussa.

On tärkeää, että kansalaisen keinot oikeuksiensa turvaamiseksi julkisen vallan käyttöä vastaan ovat riittävät ja että kuluttajalainsäädäntöä sovellettaisiin myös yksityisen turvallisuusalan tosiasialliseen hallintotoimintaan. Yksityisen turvallisuusalan liittäminen edellä esitetyllä tavalla kokonaisuudessaan kuluttajansuojalainsäädännön piiriin parantaisi kansalaisen oikeusturvaa. Julkisten turvallisuuspalvelujen yksityistämisen myötä kansalaisen kohtaamat epäkohdat ovat yhä useammin sellaisia, että niiden ratkaisemiseksi kuluttajaviranomaisilla olisi enemmän toimivaltaa ja kokemusta kuin laillisuusvalvojilla⁴⁵⁶. Kuluttajaviranomaiset voisivat puuttua esimerkiksi perusteettomaan voimakeinojen käyttöön nopeammin ja tehokkaammin kuin ylimmät laillisuusvalvojat. Lisäksi kansalaisen on helpompi lähestyä kuluttajaviranomaisia, koska toimipisteitä on useita eri puolilla maata.

⁴⁵⁶ Saman on todennut Junkkari (2001: 161–162) kuluttajaviranomaisten roolista julkisten palvelujen ja koulujen markkinoinnissa.

V JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä tutkimuksessa on systematisoitu yksityistä turvallisuusalaa koskeva valvonta luokun ottamatta yksityisten yritysten sisäisiä turvallisuusorganisaatioita, valvonnan ulottuvuudet, keinot ja valvonnan mahdolliset aukot perustuslain 22 ja 124 §:ien kannalta. Tavoitteena on ollut selvittää, miten valvonta on säännelty ja mitä aukkoja siinä mahdollisesti voidaan havaita sekä onko lain muuttamiseen tarvetta ja millä sitä voidaan perustella. Keskeistä yksilön oikeuksien, erityisesti turvallisuus-perusoikeuden, ja oikeusturvan toteutumisen kannalta on, että valvonta ja sitä koskeva sääntely on riittävää. Tämän arvioinnissa on merkittävää, käyttävätkö yksityisten turvallisuuspalvelujen työntekijät julkista valtaa, joka perustuslain 2.4 §:n mukaan tulee perustua lakiin, ja onko kyseessä perustuslain 124 §:n tarkoittama merkittävän julkisen vallan käyttöä sisältävä tehtävä. Turvallisuuspalvelujen yksityistäminen on vaikuttanut viranomaisten valvontamahdollisuuksiin ja sen myötä yksilön oikeusturvaan.

1. Yksityistä turvallisuusalaa valvovat verkostot

Valtion sisäisestä turvallisuudesta vastaa prosessiajattelun mukainen verkosto, jossa turvallisuusalan eri tehtävät on jaettu lain nojalla yksityisten turvallisuusalan toimijoiden ja viranomaisten kesken. Turvallisuusalan yksityisen toiminnan valvonnasta vastaa viranomaisverkosto, jonka muodostavat Poliisihallitus, poliisilaitokset, Liikenteen turvallisuusvirasto, pelastusviranomaiset, ylimmät laillisuusvalvojat, tuomioistuimet ja kuluttajaviranomaiset. Huolehtiakseen valvontatehtävästään viranomaisverkosto hyödyntää yksityisen turvallisuusalan toimijoiden sekä yksityisten henkilöiden ja muiden oikeushenkilöiden toimenpiteitä, jotka ovat usein edellytyksiä valvonnan toteutumiselle. Osa toimenpiteistä on lakisääteisiä, osa perustuu muun kuin viranomaisen aloitteeseen.

Toisiaan täydentävistä valvontatoimenpiteistä huolehtii verkostomainen useista organisaatioista muodostuva valvontajärjestelmä. Osa toimenpiteistä on luonteeltaan sellaisia, että niitä voidaan toteuttaa sekä ennen toiminnan aloittamista että sen jälkeen. Toi-

menpiteiden painopiste on laillisuuden valvonnassa. Ennen kuin yksityisen turvallisuusalan toiminta voidaan aloittaa, poliisiviranomainen varmistuu preventiivisen hallintovalvonnan keinoin vartioimisliikeluvan ja henkilökohtaisten ammatinharjoittamislupien hyväksymisellä, että toiminta täyttää lain asettamat vaatimukset. Turvallisuusjärjestelyjen ennakollisesta tarkastuksesta vastaa pelastusviranomainen yhteistyössä poliisin kanssa. Poliisihallituksen ja poliisilaitoksen lupapäätökseen tyytymätön asianosainen voi hakea päätökseen muutosta tuomioistuimelle osoittamallaan hallintovalituksella. Pelastusviranomaisen koordinoimassa turvallisuusjärjestelyjen tarkastuksessa ei ole muutoksenhakumahdollisuutta.

Toiminnan aloittamisen jälkeen poliisiviranomainen valvoo toimintaa tosiasiallisen toiminnan keinoin sekä keräämällä siitä lain nojalla jatkuvasti hallintovalvonnallista tietoa. Merkittävän osan muodostavat yksityisen turvallisuusalan toimijoiden itsensä viranomaisille toimittamat tiedot. Jos kerätyt tiedot johtavat repressiiviseen hallintovalvontaan eli hallintopäätösten tekemiseen, asianosaisella on mahdollisuus hakea päätökseen muutosta tuomioistuimessa. Yksityisen turvallisuusalan organisaatioiden sisäisen valvonnan järjestämisestä huolehtivat yksityisen turvallisuusalan toimijat itse. Vain viranomaisen tosiasiallista toimintaa voi pitää ajantasaisena valvontana. Sitä tapahtuu käytännössä poliisin ja yksityisen turvallisuusalan työntekijöiden toimivallan rajojen kohdatessa. Yksityisen turvallisuusalan toimijoiden toimivaltaan liittyvästä kiinniottamisesta ja säilöissäpidosta on säädetty, että ne edellyttävät yhteydenottoa poliisiin.

Osa valvontatoimenpiteisiin johtavista tiedoista tulee viranomaiselle yksityisiltä henkilöiltä tai oikeushenkilöiltä, jotka käyttävät yksityisen turvallisuusalan palveluja tai ovat olleet toiminnan kohteina. Tiedonsaantikeinoina ovat kantelu ylimmille laillisuusvalvojille ja kuluttaja-asiamiehelle sekä muutoksenhakekeinona oikaisumenettely, hallintovalitus ja kunnallisvalitus. Ylimmät laillisuusvalvojat ja kuluttaja-asiamies voivat ottaa asioita käsiteltäväkseen myös oma-aloitteisesti. Merkittävää on, että vain poliisi- ja pelastusviranomaiset velvoitetaan erityisesti valvontayhteistyöhön pelastuslain 3 §:n ja poliisilain 1.2 §:n säännöksillä. Muita viranomaisia velvoittavat yhteistyöhön vain hallintolain 10 §:n yleinen säännös toisen viranomaisen avustamisesta ja yhteistyön edistämi-

sestä sekä lain viranomaistoiminnan julkisuudesta 17 §, jossa säädetään tiedon saamisesta viranomaisen toiminnasta.

Viime kädessä viranomaisvalvonnan kaikki valvontatoimenpiteet palvelevat yksilöä oikeussuojakeinoina. Tosiasiallisen toiminnan, hallinnollisen tiedon kokoaminen yksityisen turvallisuusalan toiminnasta ja preventiivinen hallintovalvonta voidaan nähdä hallinnon preventiivisinä oikeussuojakeinoina. Sisäinen valvonta ja repressiivinen hallintovalvonta taas ovat hallinnon repressiivisiä oikeussuojakeinoja. Tosin yksityistämisen seurauksena keinot ovat muuttuneet tavoitteitaan vajavaisemmiksi.

2. Yksityistämisen haasteet

Tämä tutkimus on osoittanut, että yksityisen turvallisuusalan valvonnan kannalta keskeisimmät oikeudelliset haasteet liittyvät viime kädessä yksityistämiseen ja sitä koskeviin lainsäädännön puutteisiin ja aukkoihin. Euroopan yhteisön lainsäädännössä ei ole yksityistä turvallisuusalaa suoraan säänteleviä lakeja. Ala liittyy perustamissopimuksessa mainittujen henkilöiden, tavaroiden ja palvelusten vapaaseen liikkuvuuteen sekä sijoittautumisen vapautta koskevaan sääntelyyn. Alaa koskeva kansallinen sääntely poikkeaa toisistaan huomattavasti ja yhteisössä on myös maita, joissa alasta ei ole säädetty mitään. Myöskään Euroopan unionilla ei ole yksiselitteistä näkemystä yksityisen turvallisuusalan sisällöstä. Koska yksityisen turvallisuusalan merkitys on viime vuosina kasvanut kaikissa Euroopan maissa ja monet alan yrityksistä toimivat ylikansallisesti, alaa koskeva sääntely olisi syytä harmonisoida yhteisön tasolla.

Minkä tahansa julkisen tehtävän yksityistämisen yhteydessä voi olettaa tulevan esille samanlaiset kysymykset kuin turvallisuusalan yksityistämisessä. Niinpä voikin kysyä, tulisiko säätää laki julkisten tehtävien yksityistämisen yleisistä oikeudellisista edellytyksistä ja rajoituksista. Nyt asiaa koskevat säännökset on etsittävä useista eri laeista.

Hallintotehtävien siirtäminen viranomaisorganisaation ulkopuolelle ja yksityiselle turvallisuusalalle annettujen julkisen vallan käytön valtuuksien laajuus ovat jonkinasteinen

uhka yksilön perustuslaissa turvattujen vapausoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiselle. Lainsäätäjän tulisi ottaa täsmällisesti kantaa, missä laajuudessa julkisia tehtäviä voi yleensä eri aloilla siirtää yksityiselle perusoikeuksia ja yksilön oikeusturvaa vaaran-
tamatta. Järjestyksenvalvojilla on laajat oikeudet perustuslain 124 §:ssä tarkoitetun merkittävän julkisen vallan eli voimakeinojen käyttöön. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen osalta merkittävän julkisen vallan käyttöä on siirretty viranomaiselta yksityisille vartioimisliikkeille ilman lainsäätäjän tietoista päätöstä. Myöskään vallitseva käytäntö tosiasiallisessa toiminnassa ei vastaa järjestyslain 22 §:n säännöstä, jonka nojalla asetetun järjestyksenvalvojan tulisi toimia pelkästään poliisin apuna ylläpitämässä yleistä järjestystä ja turvallisuutta.

Tähän liittyy keskeisesti myös virkavastuun laajuus ja ulottuvuus yksityistettyjä tehtäviä hoidettaessa, mihin voimassa oleva lainsäädäntö ei ota lainkaan kantaa. Onko henkilökenties virkavastuussa myös silloin, kun hän toimii tehtävässään mutta ei käytä julkista valtaa? Henkilö saattaa myös joutua tehtävässään käyttämään julkista valtaa ilman lainsäädännön antamaa oikeutusta. Täsmällisten säännösten tai säännösten kokonaan puuttuessa valvonta virkavastuun toteuttamisen muodossa ei ole mahdollista.

Yksityistäminen voidaan nähdä uhkana myös laillisuusvalvonnan toteutumisen ja yksilön oikeusturvan kannalta. Julkisen hallinnon on lain nojalla järjestettävä hallinnon sisäinen valvontajärjestelmä, johon laillisuus- ja virkavalvonta sisältyy osana. Osakeyhtiöt on myös velvoitettu lain nojalla järjestämään yhtiön sisäinen valvonta lähes julkisen hallinnon valvontajärjestelmiä vastaavalla tavalla. Sen sijaan muita yhtiömuotoja velvoite ei koske. Koska yksityisen turvallisuusalan osuus valtion sisäisen turvallisuuden verkostossa näyttää vain kasvavan ja alan yhtiöiden tehtäviin sisältyy merkittävää julkisen vallan ja voimakeinojen käyttöä, olisi perusteltua, että jonkinasteista sisästä laillisuuden arviointia ja tarkastusta edellytettäisiin lain tasolla kaikilta yksityisen turvallisuusalan yhtiömuodoilta.

Julkisten turvallisuuspalvelujen osittainen yksityistäminen on muuttanut kansalaisten käytettävissä olevien oikeussuojakeinojen painopistettä. Yksityisiin palveluihin sovellettavia oikeussuojakeinoja on vähemmän kuin julkisiin palveluihin sovellettavia. Esi-

merkiksi laillisuusvalvonta ei ole mahdollista virkavalvontana vaan kantelu on osoitettava ylimmille laillisuusvalvojille. Koska turvasuojaustoimintaa ei katsota tosiasiasialliseksi hallintotoiminnaksi, siitä ei voi kannella vaan sen lainmukaisuuden valvonta mahdollistuu vain kuluttajansuojalainsäädäntöä soveltaen.

Kuluttajansuojalainsäädännön tarjoamat mahdollisuudet yksityisen turvallisuusalan viranomaisvalvontaan ovat vähäiset, koska soveltamisalaan kuuluvat vain kuluttajan yksityisiltä turvasuojausliikkeiltä hankkimat turvasuojauspalvelut. Yksityisen turvallisuusalan tosiasiallinen toiminta, josta huolehtivat järjestyksenvälvojat, vartijat, turvatarkastajat ja vartiointiliikkeet, jää nyt soveltamisalan ulkopuolelle. Jos yksityinen turvallisuusala liitettäisiin kokonaisuudessaan kuluttajansuojalainsäädännön soveltamisalaan, voitaisiin parantaa kansalaisten oikeusturvaa. Yksityistämisen myötä syntyneet epäkohdat ovat usein sellaisia, että niiden ratkaisemiseksi kuluttajaviranomaisilla olisi enemmän toimivaltaa ja kokemusta kuin laillisuusvalvojilla. Lisäksi kuluttajaviranomaisten toiminta olisi ylimpiä laillisuusvalvojia nopeampaa ja tehokkaampaa. Myös kansalaisten olisi helpompi lähestyä kuluttajaviranomaisia, koska viranomaisen toimipisteitä on useita eri puolilla maata.

Yksityistä turvallisuusalaa valvovat useat eri viranomaiset. Turvallisuusjärjestelyjen ennakkollista tarkastusta lukuun ottamatta viranomaisia ei kuitenkaan velvoiteta alan valvontayhteistyöhön. Lisäksi järjestelmällisestä ja suunnitelmallisesta ajantasaisesta valvonnasta ei ole säännöksiä. Yksityistämiskehityksen edelleen jatkuessa, voisi olla hedelmällistä tarkastella, parantaisivatko viranomaisten yhteistyövelvollisuus ja ajantasaisen valvonnan suunnitelmallinen järjestäminen perusoikeuksien toteutumista ja yksilön oikeusturvaa.

Nykyisellään kansalaisten perustuslain 6 §:ssä taattu yhdenvertaisuus saattaa vaarantua, koska menettelytavat ja oikeussuojakeinot ovat erilaiset riippuen siitä, onko kyseessä ollut yksityinen vai julkinen turvallisuuspalvelu. Kansalaisen epätietoisuus oikeussuojansa kannalta oikeista menettelyistä saattaa yksityistämisen myötä myös lisääntyä. Ei voi pitää kohtuullisena vaatimuksena, että kansalaisen tulisi esimerkiksi osata arvioida pysäköidessään pysäköintialueeksi merkitylle alueelle käytettävissään olevia oikeussuo-

jakeinoja sen mukaan, onko alue julkinen vai yksityinen. Kansalaisten yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ei olekaan merkityksellistä, mikä taho palvelun tuottaa vaan se, että samankaltainen palvelu ja kaikki siihen liittyvät menettelyt oikeussuojakeinot mukaan lukien ovat käytettävissä yhdenmukaisesti yhtä tehokkaina.

LÄHDELUETTELO

- Aarnio, Auli (1978). Mitä lainoppi on? Forum Oikeustiedo. Helsinki: Kustannusosakeyhtiö Tammi.
- Aarnio, Aulis (1986). Lain ja kohtuuden tähden. Juva: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Aarnio, Aulis (1989). Laintulkinnan teoria: Yleisen oikeustieteen oppikirja. Juva: WSOY.
- Aarnio, Aulis (1997). Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa: Minun metodini. 35–36. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.
- Aer, Janne (2000). Oikeussuojan ulottuvuus hallinnossa: hallintolainkäytön antaman oikeussuojan merkitys viranomaistoiminnan auktoriteetin kannalta. Helsinki: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.
- Ahlbäck, Shirin (1999). Att kontrollera staten. Den statliga revisionens roll i den parlamentariska demokratin. Acta Universitatis Uppsaliensis. Uppsala: Statsvetenskapliga förening i Uppsala.
- Aho, Pekka (2006). Yksityinen turvallisuusala – poliisin kilpailija vai yhteistyökumppani? Julkaisematon turvallisuushallinnon pro gradu –tutkielma. Tampereen yliopisto. Saatavissa 26.10.2008: <http://tutkielmat.uta.fi/pdf/gradu1434.pdf>.
- Airaksinen, Timo (1993). Moraalifilosofia. Porvoo: WSOY.
- Allardt, Erik & Yrjö Littunen (1979). Sosiologia. Porvoo: WSOY.
- Alvessalo, Anne & Janne Kivivuori (2003). Turvallisuuden paradokseja. Oikeus 3, 231–233.

Ammattina turvallisuus (2008). Helsinki: WSOY Oppimateriaalit Oy.

Anttila, Inkeri & Patrik Törnudd (1983). Kriminologia ja kriminaalipolitiikka. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 194. Juva: WSOY.

Anttonen, Anneli & Jorma Sipilä (2000). Suomalaista sosiaalipolitiikkaa. Tampere: Vastapaino.

Arjen turvaa: Sisäisen turvallisuuden ohjelma (2004). Sisäasiainministeriön julkaisuja 44/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Björne, Lars (1979). Oikeusjärjestelmän kehityksestä. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 143. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Bruun, Niklas, Olli Mäenpää & Kaarlo Tuori (1995). Virkamiesten oikeusasema. Keuruu: Otava.

CoESS (2009). Saatavissa 23.8.2009: <http://www.coess.org>.

de Waard, Jaap (1997). The Private Security in International Perspective. European Journal on Criminal Policy and Research 7, 143–174.

Esitys järjestyslaiksi. Järjestyslakityöryhmän mietintö. Sisäasiainministeriön poliisiosaston julkaisu 1/2000. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Eteläpää, Mikko (2010). Havaintoja poliisin säilytystiloista. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 202–220. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Flamholtz, Eric G. (1996). Effective management control: Theory and practice. Boston/London/Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.

Försäkringstillsyn i Finland (1997). Social- och hälsöförhållsministeriets publikationer 1997: 9.

Haaparanta, Leila & Ilkka Niiniluoto (1986). Johdatus tieteelliseen ajatteluun. Helsingin yliopiston filosofian laitoksen julkaisuja. Helsingin yliopisto.

Haiko, Markku (2003). Kuntaliiton linjaus liiton ja kuntien turvallisuustyölle: Kannanotto ja perustelumuistio. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Hakalehto, Suvianna (1992). Kuluttajavalituslautakunta kuluttajansuojaviranomaisena: Tutkimus kuluttajavalituslautakunnan toiminnasta ja asiakaskunnasta. Kuluttajatutkimuskeskuksen julkaisuja 14. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus.

Hakalehto–Wainio, Suvianna (2008). Valta ja vahinko: Julkisen vallan käyttäjän vahingonkorvausvastuu vahingonkorvauslaissa. Helsinki: Talentum.

Hallberg, Pekka (1999). Oikeusturva (PL 21 §). Teoksessa: Perusoikeudet, 651–666. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.

Harisalo, Risto (1986). Privatisointi ja sen ulottuvuudet. Kunnallistieteellinen aikakauskirja 2, 111–131.

Harjula, Heikki & Riitta Laakso (1993). Kunnan hallintomenettely. Helsinki: Painatuskeskus Oy.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2001). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Kaupapakaari.

Harjula, Heikki & Kari Prättälä (2004). Kuntalaki: Tausta ja tulkinnat. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Helander, Voitto (2002). Kolmas sektori: Käsitteistä, ulottuvuuksista ja tulkinnoista. Helsinki: Gaudeamus.

Helminen, Klaus (2006). Turvallisuusviranomaisten toimivaltuussäännösten uudistamistarpeet. Sisäasiainministeriön julkaisuja 32/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Markku Salminen (1999). Poliisioikeus. Jyväskylä: Kauppakaari. Lakimiesliiton kustannus.

Herler, Brita Kristina (2007). Kuluttajansuoja: Osa 1. Vaasa: Vaasan yliopisto

Heuru, Kauko (2000). Kunnan päätösvallan siirtyminen: Oikeudellinen tutkimus kunnanvaltuuston vallasta kunnallishallinnon demokraattisten arvojen ja tehokkuusarvojen ristipaineessa. Tampereen yliopisto. Kunnallistieteiden laitos. Tampere: Tampereen yliopisto.

Heuru, Kauko (2001). Kuntalaki käytännössä. Helsinki: Edita.

Heuru, Kauko (2003). Hyvä hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.

Heuru, Kauko, Erkki Mennola & Aimo Ryynänen (2008). Kunta: kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki: Edita Prima Oy.

Hidén, Mikael (1974). Säädosvalta Suomessa I. Eduskuntalait. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 108. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.

Hidén, Mikael & Ilkka Saraviita (1994). Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.

Huhtanen, Raija (2005). Sosiaali- ja terveyshuollon yksityiset ostopalvelut ja perustuslain 124 §. Teoksessa: Juhlakirja Teuvo Pohjolainen 1945 – 14/10 – 2005, 125–

144. Toim. Matti Myrsky, Perttu Vartiainen & Tarmo Miettinen. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Hurskainen, Aimo (2003). Hallintopäätöksen perustelemisesta. Joensuun yliopiston yhteiskuntatieteellisiä julkaisuja nro 63. Joensuu: Joensuun yliopisto.
- Husa, Jaakko (1995). Julkisoikeudellinen tutkimus: Tutkimus julkisoikeudessa harjoitet-
tavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Jyväskylä: Finnpublishers Oy.
- Husa, Jaakko (2000). Perustuslaki ja julkishallinto: Uusi perustuslaki ja julkista hallin-
toa koskeva sekä julkisen vallan käyttämistä ja julkisen tehtävän hoitamista kos-
kevat keskeisperiaatteet. Vaasan yliopiston julkaisuja. Tutkimuksia 236. Oikeus-
tiede 9. Vaasa: Vaasan yliopisto.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2002). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Saa-
rijärvi: Talentum.
- Isaksson, Per-Erik (1997). Den tredje sektorn: En samhällsmodell för framtiden. Esbo:
Schildt.
- Johansson, Jan-Erik (1999). Rakenteelliset aukot: Tutkimus kunnan sosiaali- ja terveys-
toimen verkostoista. Teoksessa Verkostoyhteiskunta: Käytännön johdatus ver-
kostoanalyysiin, 201–219. Toim. Mattila, Mikko & Petri Uusikylä. Tampere:
Gaudeamus.
- Jokipii, Annukka (2006). The structure and effectiveness of internal control: A
contingency approach . Acta Wasaensia No. 166. Business administration 69.
Accounting and finance. Saatavissa 6.7.2010:
<http://lipas.uwasa.fi/julkaisu/acta/acta166.pdf>
- Jokipii, Annukka (2007). Mikä vaikuttaa yrityksen sisäiseen valvontaan ja sen tehok-
kuuteen. Tilintarkastus–Revision 5/2007, 8–15.

- Jonkka, Jaakko (2004). Poliisin johtamisjärjestelmä ja sisäinen laillisuusvalvonta. Sisäasiainministeriön julkaisuja 48/2004. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Jonkka, Jaakko (2007). Viranomaistoiminnan laillisuusvalvonta. Oikeus 3: 317–324.
- Julkisen sektorin prosessien kuvaukset: Yleinen rakenne, esitysmuoto ja käsitteet (2002). Toim. Erkki Karimaa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Junkkari, Tuuli (2001). Julkiset palvelut ja koulujen markkinoinnin säännöt. Kauppa-kaari. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Talentum Media Oy.
- Jyränki, Antero, Juhani Perttunen & Eero Vilkkonen (1982). Valta, valtio ja kansalainen. Helsinki: Tammi
- Kalima, Kai (1980). Pankkien valvonnasta. Hallinto-oikeudellinen tutkimus pankkitarkastusorganien toimivallasta. Suomen lakimiesliiton julkaisuja A 150. Vammala: Suomen lakimiesliitto.
- Kansallinen rikosentorjuntaohjelma (1999). Turvallisuustalkoot. Oikeusministeriön yleisen osaston julkaisuja 2/1999. Helsinki: Oikeusministeriö.
- Karapuu, Heikki (1987). Taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset oikeudet. Teoksessa: Kansainväliset ihmisoikeudet, 73–93. Toim. Marjut Helminen & K. J. Lång. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.
- Karapuu, Heikki & Antero Jyränki (1999). Perusoikeuksien tausta ja yleinen sisältö. Teoksessa: Perusoikeudet, 61–110. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.
- Karimaa, Erkki (2001). Osaaminen on malleissa. Kunnan järjestelmien ja prosessien mallit. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

- Keravuori–Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Kerttula, Timo (2005). Yksityinen poliisiko? Tutkimus vartioimisliikkeiden toimintaedellytysten muuttumisesta. Julkaisematon lisensiaatintutkimus. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Rikos- ja prosessioikeuden sekä oikeuden yleistieteiden laitos.
- Kerttula, Timo (2007). Yksityiset turvallisuuspalvelut ja julkisen vallan käyttö. Julkaisematon alustus Oikeustieteen päivillä 2007. Saatavissa 22.2.2009: http://www.uta.fi/laitokset/oikeus/otp2007/alustukset/tr_4/Timo_Kerttula.pdf
- Kerttula, Timo, Matti Huttunen & Jussi Ojala (2008). Vartijan ja järjestyksenvalvojan oikeusasema. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Keskuskauppakamarin kannanotto (2006). Keskuskauppakamarin kannanotto koskien listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittämistä. Tammikuu 2006. Saatavissa 14.7.2010: <http://www.keskuskauppakamari.fi/content/download/19573/422253>
- Kiikeri, Mika & Petri Ylikoski (2004). Tiede tutkimuskohteena: Filosofinen johdatus tieteen tutkimukseen. Tampere: Gaudeamus.
- Kiviniemi, Markku (1989). Julkiset palvelut ja organisaatorakenteet. Helsinki: Valtion painatuskeskus.
- Klami, Hannu Tapani (2001). Palkaton työ – oikeuden ja etiikan rajamailla. Teoksessa Vapaaehtoistyö auttamisena ja oppimisena, 55–66. Toim. Eskola, Antti & Leena Kurki. Jyväskylä: Vastapaino.

- Knuutila, Heidi (2004). Työsopimuslain soveltuminen ja tavanomainen harrastustoiminta kolmannella sektorilla, erityisesti urheiluseuroissa. Edilex asiantuntijakirjotukset. Saatavissa 30.10.2008: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/lakikirjasto/2395.pdf>
- Komulainen, Mikko (2010). Ulkoistaminen kunnissa: Oikeudellinen tutkimus ulkoistamisen ilmenemismuodoista ja vaikutuksista sekä ulkoistamisen rajoituksista ja sille asetettavista vaatimuksista yhtenä kunnallisten palvelujen tuottamismuotona. Acta 222. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Konttinen, Esa (2008a). The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Saatavissa 11.3.2009: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/the-johns-hopkins-comparative-nonprofit-sector-project>
- Konttinen, Esa (2008b). Kansalaisyhteiskunta. Saatavissa 11.3.2009: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kansalaisyhteiskunta>
- Konttinen, Esa (2008c). Kolmas sektori. Saatavissa 10.3.2009: <http://kans.jyu.fi/sanasto/sanat-kansio/kolmas-sektori>
- Korander, Timo (2000). Turvallisuus rikollisuuden ja sen pelon vastakohtana. Teoksessa: Inhimillinen turvallisuus, 177–216. Toim. Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen. Tallinna: Vastapaino.
- Korhonen, Rauno (2005). Poliisin valvontakeinot ja kansalaisen yksityisyyden suoja. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Koskela, Hille (2009). Pelkokierre: Pelon politiikka, turvamarkkinat ja kamppailu kaupunkitilasta. Tampere: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Koskinen, Seppo & Heikki Kulla (2005). Virkamiesoikeuden perusteet. Helsinki: Talentum.

- Koskivirta, Paula (2008). G4S:n toimitusjohtaja Petri Peltomaa: Koko yksityinen turvallisuusala yhden lain alle. *Turvallisuus* 4, 16–18.
- Krogars, Marco (1995). Verkostolla kriisinhallintaan: Kriisinhallintaprosessit ja niiden kehittäminen kansainvälisiä kriisejä sekä suuronnettomuuksia koskevissa esimerkeissä. Vaasa: Ankkurikustannus Oy.
- Kuikka, Joonas (2010). Yksityinen pysäköinninvalvonta rantautuu Vaasaan. *Pohjalainen* 16.7.2010, 2.
- Kulla, Heikki (1998). Hallintomenettely ja perusoikeudet. Teoksessa: Perusoikeuspuheenvuoroja, 51–64. Toim. Lämsineva, Pekka & Veli-Pekka Viljanen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A. Turku: Turun yliopisto.
- Kulla, Heikki (2004). Hallintomenettelyn perusteet. Jyväskylä: Talentum.
- Kuusikko, Kirsi (2009). Neuvonta hallinnossa: Julkisoikeudellinen tutkimus viranomaisen velvollisuudesta ja hallinnon asiakkaan oikeudesta neuvontaan sekä virheellisen neuvon oikeusvaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus. Jyväskylä: Kauppa-kaari Oyj.
- Kääriäinen, Juha (1998). Kohti kaksijakoistuvaa kontrollipolitiikkaa? Teoksessa: Jotain sellaista radikaalia aikoinaan: Suomalaisen kontrollipolitiikan arviointia marraskuun liikkeen täyttäessä 30 vuotta, 51–59. Toim. Soukola, Timo. Vankeinhoidon koulutuskeskuksen julkaisu 10/97. Vantaa: Tietosanoma Oy.
- Laakso, Seppo (1990). Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: Erityisesti julkisoikeuden alalla. Helsinki: Valtion painatuskeskus.

- Laakso, Seppo, Outi Suviranta & Veijo Tarukannel (2006). Yleishallinto-oikeus. Jyväskylä: Tampereen yliopisto. Oikeustieteiden laitos.
- Laaksonen, Kalervo (2003). Palo- ja pelastusturvallisuus. Teoksessa: Turvallinen yleisötilaisuus, 68–73. Toim. Tapio Välikylä. Pori: Ympäristö- ja terveystieteiden laitos.
- Laatuparkki valvoo pysäköintiä Pikipruukin kiinteistöissä. Pikipruukkilainen 1/2011, 6.
- Laillisuusvalvonta sisäasiainministeriössä: Nykytilan arvio ja valvonnan haasteet. Sisäasiainministeriön laillisuusvalvonnan kehittämistyöryhmä. Sisäasiainministeriön julkaisut 11/2009. Helsinki: Sisäasiainministeriö.
- Laine, Matti (1991). Johdatus kriminologiaan ja poikkeavuuden sosiologiaan. Porvoo: WSOY.
- Laitinen, Ahti & Kauko Aromaa (1994). Näkökulmia rikollisuuteen. Helsinki: Hanki ja jää.
- Lavapuro, Juha (2000). Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. Lakimies 3: 412–422.
- Lehtimaja, Lauri (1999). Eduskunnan oikeusasiamies perus- ja ihmisoikeuksien valvojana. Lakimies 6–7: 897–907.
- Lindstedt, Jukka (2007). Turvallisuus, kontrollipolitiikka ja laillisuusvalvonta. Lakimies 7–8, 1006–1037.
- Lindström, Ulla-Maija (2010). Perusoikeusloukkausten hyvittäminen – esimerkkejä ratkaisukäytännöstä. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 45–57. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

- Listaamattomien yhtiöiden hallinnoinnin kehittäminen (2006). Corporate Governance. Keskuskauppakamari. Saatavissa 14.7.2010: http://www.cgfinland.fi/images/stories/pdf/asialuettelo_suomi_2006.pdf
- Luukkanen, Reima (2010a). Kyttäävätkö pysäköintifirmat autoilijoita. Pohjalainen 1.9.2010, 3.
- Luukkanen, Reima (2010b). Vaasan parkkipaikoilla peritään kolmenlaisia valvontamaksuja. Pohjalainen 16.11.2010, 5.
- Löytty, Katri & Eija Mäkinen (2011). Jätteenkuljetusjärjestelmän valintapäätös hyvän hallinnon ja oikeusturvan näkökulmasta. Lakimies 2, 299–319.
- Maailman paras julkinen sektori? (1993). Julkisen hallinnon kansainvälinen vertailuprojekti. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Majanen, Martti (1979). Yksityishenkilön oikeudesta voimakeinojen käyttöön. Rikosoikeudellinen tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja n:o 140. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Matthies, Aila-Leena (2007). Toisenlainen kolmas sektori: Pohjoismaiden sosiaali- ja terveysjärjestöt tutkimuksen valossa. Yhteiskuntapolitiikka 7, 57–71.
- Mattila, Mikko & Petri Uusikylä (1999). Mitä on verkostanalyysi? Teoksessa Verkostoyhteiskunta: Käytännön johdatus verkostanalyysiin, 7–31. Toim. Mattila, Mikko & Petri Uusikylä. Tampere: Gaudeamus.
- Merikoski, Veli (1938). Valtionapujärjestelmä hallintovalvonnan kannalta. Suomalaisen Lakimiesten Yhdistyksen julkaisuja n:o 17. Vammala: Suomalainen Lakimiesten Yhdistys.

- Merikoski, Veli (1966). Suomen julkisoikeus pääpiirteittään I. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 80. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Merikoski, Veli (1976). Suomen julkisoikeus pääpiirteittään II. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja n:o 112. Porvoo: Werner Söderström Osakeyhtiö.
- Merikoski, Veli & Eero Vilkkonen (1982). Suomen julkisoikeus pääpiirteittään. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 80. Juva: WSOY.
- Miten voidaan edistää yksityisen palvelutuotannon roolia julkisessa palvelutuotannossa. Työryhmämuistioita 7/2006. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Muukkonen, Martti (1998). Kirkko ja kolmas sektori. Julkaisematon esitelmä Kirkkohallituksen toiminnallisen jaoksen seminaarissa syksyllä 1998. Saatavissa 10.3.2009: <http://cc.joensuu.fi/~muukkone/kko&3sek.rtf>
- Muukkonen, Matti (2008). Ylioppilaskunnan automaatio- ja pakkojäsenyyden perustuslainmukaisuus. Referee-artikkeli. Edilex 2008/4. Julkaistu 10.4.2008. Saatavissa 16.8.2009: www.edilex.fi/lakikirjasto/5132.
- Myllymäki, Arvo (1994). Julkistalouden valvonta. Tampere: Lakimiesliiton kustannus.
- Mäenpää, Olli (1991). Julkisen hallinnon muutosvaiheista Suomessa. Valtionhallinnon kehittämiskeskus. Helsinki: VAPK-kustannus.
- Mäenpää, Olli (1992). Hallintolupa. Vammala: Lakimiesliiton kustannus.
- Mäenpää, Olli (1997a). Viranomainen. Teoksessa: *Encyclopaedia Iuridica Fennica V: Julkisoikeus, 1175–1176*. Toim. Mattila, Heikki E. S., Olli Mäenpää & Matti Niemivuo. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Mäenpää, Olli (1997b). Yksityistäminen. Teoksessa: *Encyclopaedia Iuridica Fennica V: Julkisoikeus*, 1242–1243. Toim. Mattila, Heikki E. S., Olli Mäenpää & Matti Niemivuo. Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys.

Mäenpää, Olli (2000). *Hallinto-oikeus*. Helsinki: WSLT.

Mäenpää, Olli (2003a). *Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet*. Helsinki: Editra Prima Oy.

Mäenpää, Olli (2003b). *Hyvän hallinnon perusteet*. Helsinki: Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta.

Mäenpää, Olli (2005). Toimeenpanovallan käytöstä ongelmien hallintaan. *Lakimies* 7–8, 1065–1085.

Mäenpää, Olli (2006). Hallintoprosessin uudet haasteet. *Lakimes* 2, 143–165.

Mäenpää, Olli (2007). *Hallintoprosessioikeus*. Juva: WSOYpro.

Mäenpää, Olli (2008). Oikeus hyvään hallintoon. *Forum Iuris*. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

Mäenpää, Olli (2009). Laillisuusvalvonnan haasteet. *Lakimies* 7–9/2009, 1094–1105.

Mäki, Tuomo (1995). Julkisen sektorin laajuus ja kasvu OECD-maissa. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. VATT-tutkimuksia 21. Helsinki: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus.

Mäkinen, Esa (2007). Puolijulkisen tilan kontrolli kauppakeskuksessa. Julkaisematon sosiologian pro gradu –tutkielma. Helsingin yliopisto. Saatavissa 28.10.2008: <https://oa.doria.fi/bitstream/handle/10024/7241/puolijul.pdf?sequence=1>

- Mäkinen, Eija (2010). Kunnallisvalitus: Kiusantekoa vai tarpeellista valvontaa ja oikeusturvaa? Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Mäntysaari, Mikko (1999). Millaista asiantuntijuutta arviointitutkimus antaa? Teoksessa arviointi ja asiantuntijuus, 7–16. Toim. Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara. Tampere: Gaudeamus.
- Niemelä, Pauli (2000). Turvallisuuden käsite ja tarkastelukehikko. Teoksessa: Inhimillinen turvallisuus, 21–37. Toim. Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen. Tallinna: Vastapaino.
- Niemelä, Pauli & Anja Riitta Lahikainen (2000a). Esipuhe. Teoksessa: Inhimillinen turvallisuus, 7. Toim. Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen. Tallinna: Vastapaino.
- Niemelä, Pauli & Anja Riitta Lahikainen (200b). Johdanto. Teoksessa: Inhimillinen turvallisuus, 9–17. Toim. Pauli Niemelä & Anja Riitta Lahikainen. Tallinna: Vastapaino.
- Nuotio, Aapo (2003). Yleinen turvallisuus. Teoksessa: Turvallinen yleisötilaisuus, 54–57. Toim. Tapio Välikylä. Pori: Ympäristö- ja terveystietä.
- Näkökulmia oikeusasiamiesinstituution vaikuttavuuteen (2007). Helsinki: Eduskunnan oikeusasiamies.
- Oikeudenkäynti hallintoasioissa (2011): Prosessityöryhmän mietintö. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 4/2011. Helsinki: Edita.
- Ojanen, Tuomas (2001). Suomen valtiosäännön perusteita. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.

- Ojanen, Tuomas (2003). Perusoikeudet ja ihmisoikeudet Suomessa. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Helsinki: Helsingin yliopisto.
- Oksanen, Antero (2007): Kunnan ja kuntayhtymien hankintojen erityispiirteitä. Teoksessa: Kalima, Kai, Maija Häll & Antero Oksanen: Julkisyhteisöjen hankintojen oikeussäännöt, 282–311. Jyväskylä: Gummerus Oy.
- Olenius, Hannu (2003). Rakennusturvallisuus. Teoksessa: Turvallinen yleisötilaisuus, 54–57. Toim. Tapio Välikylä. Pori: Ympäristö- ja terveystieteiden tutkimuskeskus.
- Ollila, Riitta (2005). Turvallisuus ja urkinta. Lakimies 5, 781–791.
- Ollila, Riitta (2006). KKO 2005: 136 – onko rikos yksityiselämää? Lakimies 5, 847–858.
- Omistajien etu – kaikkien etu? (2000). Suomalaiset johtamis- ja valvontajärjestelmät murroksessa. Toim. Mika Huolman, Pia Walden, Matti Pulkkinen, Jyrki Ali-Yrkkö, Risto Tainio & Pekka Ylä-Anttila. Elinkeinoelämän tutkimuslaitos ETLA (B171). LTT-Tutkimus Oy (B 162). Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra (Sitra 237). Helsinki: Taloustieto Oy.
- Paasonen, Jyri (2008). Yksityisen turvallisuusalan sääntely: Rikosoikeudellinen vastuu ja toimivaltuudet. WS Bookwell Oy, Porvoo: Tietosanoma Oy.
- Paasto, Päivi (2004). Analyttinen vai perusoikeusrakenteinen varallisuus oikeus? Teoksessa Omistus, sopimus, vaihdanta. Juhlakirja Leena Kartiolle. Toim. Eva Tammi-Salminen. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A. Juhlajulkaisu N:o 13. Turku: Turun yliopisto.
- Paikallisen rikosentorjunnan kehittäminen (1997). Kaupunginjohtajatyöryhmä. Rikosentorjuntaneuvosto. Moniste.

Paikallisen turvallisuussuunnittelun tilannekatsaus (2008). Sisäasiainministeriön julkaisuja 26/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Paikallisen turvallisuustyön kehittäminen (2006). Sisäasiainministeriön julkaisuja 19/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Parhaita käytäntöjä paikallistason julkisen ja yksityisen sektorin yhteistyössä. PATSU loppuraportti. Sisäasiainministeriön julkaisuja 40/2006. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Parikka, Ulla-Riitta (2010). Julkisen vallan käyttäminen edellyttää virkalääkäreitä. Kuntatyöntekijä 4, 22–23.

Paunio, Riitta-Leena (2010). Tavoitteita ja haasteita – oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaa 90 vuotta. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 7–16. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Pellonpää, Matti (2005). Euroopan ihmisoikeussopimus. Helsinki: Talentum Media Oy.

Peltokangas, Matti (2010). Taloyhtiöiden oma pysäköinninvalvonta leviää. Pohjalainen 19.7.2010, 2.

Peltokangas, Matti (2011). Yksityinen pysäköinti harkintaan. Pohjalainen 4.3.2011, 2.

Pohjolainen, Teuvo & Tuula Majuri (2000). Kokoontumisvapaus. Pieksämäki: Kauppa-kaari. Lakimiesliiton kustannus.

Private Security in Europe: CoESS facts and Figures 2008. Saatavissa 6.9.2009: http://www.coess.org/pdf/CoESS_Facts_Figures_2008.pdf.

Pölönen, Pasi (2010). Perus- ja ihmisoikeuksien valvonta oikeusasiamiehen tehtävänä. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 45–57. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.

Raatikainen, Panu (2004). Ihmistieteet ja filosofia. Helsinki: Gaudeamus.

Railas, Lauri & Molla Mäkilaine (2007). Palveludirektiivi ja Suomi. KTM julkaisuja 17/2007. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.

Rasinmäki, Jorma (1997). Yksityistäminen kunnallishallinnossa: Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikeuksista. Helsinki: Kauppakaari Oy.

Saarinen, Ville (2010). Yksityiselle pysäköinninvalvonnalle on vaihtoehto. Helsingin sanomat 3.10.2010, C13.

Saine, Marianne (2008). Kuluttajamarkkinoinnin opas: Lakipykälät käytännössä. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Salonen–Soulié, Ulla (1992). Sosiaalipalvelut murroksessa: Yksityistäminen Tanskassa. Helsinki: Suomen kaupunkiliitto.

Saraviita, Ilkka (2000). Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Helsinki: Lakimiesliiton kustannus.

Sarja, Mikko (2001). Ylimmän laillisuusvalvonnan rajanvetoja. Edilex. Asiantuntijakirjoitukset 13.6.2001. Saatavissa 26.4.2009: <http://www.edilex.fi.proxy.tritonia.fi/lakikirjasto/3.pdf>

Sarja, Mikko (2008). Vapaaehtoinen maanpuolustus julkisena hallintotehtävänä ja sen laillisuusvalvonta. Edilex 2008/5. Saatavissa 15.7.2010: <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5140>

- Sarja, Mikko (2010). Kuuluuko vai eikö kuulu? Havaintoja oikeusasiamiehen toimivallasta. Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 18–44. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.
- Simon, Herbert A. (1976). Päätöksenteko ja hallinto. Espoo: Weilin + Göös.
- Sinisalo, Kari (1971). Poliisin toimivallan määräytyminen. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja n:o 94. Vammala: Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Stoor, Håkan (2010). Oikeusasiamiehen esittämä arvostelu – rangaistus vai ohjausta? Teoksessa: Eduskunnan oikeusasiamies 90, 45–57. Sastamala: Eduskunnan oikeusasiamies.
- Suomen listayhtiöiden hallinnointikoodi (Corporate Governance) (2010). Arvopaperimarkkinayhdistys ry. Saatavissa 2.8.2010: http://www.cgfinland.fi/images/stories/pdf/cg_suomen%20listayhti%F6iden%20hallinnointikoodi_2008.pdf
- Tala, Jyrki (2005). Lakien laadinta ja vaikutukset. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Temmes, Markku (2006). Etukäteisarviointi virkamiesjohdon järjestelmän uudistamisesta. Tutkimukset ja selvitykset 2. Helsinki: Valtiovarainministeriö.
- Temmes, Markku & Markku Kiviniemi (1997). Suomen hallinnon muuttuminen 1987–1995. Helsinki: Valtiovarainministeriö & Helsingin yliopisto.
- Tikkala, Vesa (2000). Kohti paikallistason turvallisuusstrategioita. Tasapainotettu turvallisuusstrategia; kuntatason viranomaisten strategian priorisointivaiheen poliisitoimintaan kohdistuvat yhteistyö- ja vaikutusodotukset. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Tolonen, Hannu (1997). Oikeus ja sen tulkinnat. Teoksessa: Minun metodini, 278–297. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.

Tolonen, Hannu (2003). Oikeuslähdeoppi. Helsinki: WSOY.

Tuori, Kaarlo (1984). Missä oikeus loppuu? Oikeus 4, 279–292.

Tuori, Kaarlo (1997). Ideologiakritiikistä kriittiseen positivismiin. Teoksessa: Minun metodini, 311–329. Toim. Juha Häyhä. Porvoo: WSOY.

Tuori, Kaarlo (1998). Julkisesta yksityiseen: Rajoituksia ja edellytyksiä. Oikeustiede – jurisprudentia XXXI, 295–353.

Tuori, Kaarlo (1999a). Perusoikeudet hallinnossa. Teoksessa: Perusoikeudet, 721–730. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.

Tuori, Kaarlo (1999b). Perustuslakiuudistus ja hallinto-oikeus. Lakimies 4, 530–540.

Tuori, Kaarlo (1999c). Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7: 920–931.

Tuori, Kaarlo (2000a). Julkisoikeuden perusteet. Helsingin yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisu. Vammala: Helsingin yliopisto.

Tuori, Kaarlo (2000b). Sosiaalioikeus. Porvoo: Werner Söderström Lakitieto Oy.

Tuori, Kaarlo (2004). Oikeudenalajaotus – strategista valtapeliä ja normatiivista argumentaatiota. Lakimies 7–8: 1196–1224.

Turvallinen elämä jokaiselle: Sisäisen turvallisuuden ohjelma (2008). Sisäasiainministeriön julkaisu 16/2008. Helsinki: Sisäasiainministeriö.

Turvallisempi Eurooppa oikeudenmukaisemmassa maailmassa: Euroopan Unionin turvallisuusstrategia. Bryssel 12. joulukuuta 2003. Saatavissa 22.12.2008: <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIFI.pdf>

Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2007. Saatavissa 12.4.2010: <http://www.finnsecurity.fi/files/081121Toimialaraportti2008,kalvot.pdf>

Turvallisuusalan yritysten suhdanne- ja toimialaraportti 2009. Saatavissa 12.4.2010: <http://www.finnsecurity.fi/page.php?id=100>

Turvallisuusalan valvontayksikkö. Saatavissa 7.6.2009: <http://www.intermin.fi/intermin/hankkeet/yksityinenturva/home.nsf/pages/indexfin>

Turvallisuustalkoot: Kansallinen rikosentorjuntaohjelma (1999). Oikeusministeriö. Yleisen osaston julkaisuja 2/1999. Helsinki: Oikeusministeriö.

Uusikylä, Petri (1999). Poliitiikan ja hallinnon arviointi. Teoksessa arviointi ja asiantuntijuus, 17–30. Toim. Eräsaari, Risto, Tuija Lindqvist, Mikko Mäntysaari & Marketta Rajavaara. Tampere: Gaudeamus.

Vaatimustenmukaisuuden arviointiasioita käsittelevä neuvottelukunta (2002). Suomalaisista markkina- ja valvontaa koskeva katsaus. Kauppa- ja teollisuusministeriön neuvottelukuntaraportteja 3/2002. Helsinki: Edita Publishing Oy.

Vainio, Pasi-Antti (2007). Turvallisuus perusoikeutena: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus perusoikeusnormin oikeusvaikutuksesta Kaarlo Tuorin kritiikin pohjalta. Julkaisematon julkisoikeuden pro gradu –tutkielma. Vaasan yliopisto. Hallinto- ja tieteen tiedekunta.

Valvontanumero 36848 (2010). Lappuliisa saa viisi euroa per sakko. Pohjalainen 5.9.2010, 14.

- Weijola, Varpu (1985). Kolmas sektori työn ja työllisyyden näkökulmasta. Työvoimapolitiittisia tutkimuksia 52. Helsinki: Työvoimaministeriön suunnitteluosasto.
- Wilhelmsson, Thomas & Matti Rudanko (2004). Tuotevastuu. Jyväskylä: Talentum Media Oy.
- Viljanen, Veli-Pekka (1990). Virkarikokset ja julkisyhteisön työntekijän rikokset. Jyväskylä: Lakimiesliiton kustannus.
- Viljanen, Veli-Pekka (1999). Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa: Perusoikeudet, 111–156. Toim. Hallberg, Pekka, Heikki Karapuu, Martin Scheinin, Kaarlo Tuori & Veli-Pekka Viljanen. Helsinki: WSLT.
- Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Viljanen, Veli-Pekka (2002). Perusoikeudet eri oikeudenaloja yhdistävinä tekijöinä. Teoksessa: Oikeudenalojen rajat ja rajattomuus. Kokoomateosten sarja B:10, 25–37. Toim. Veli-Pekka Viljanen. Uusikaupunki: Turun yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta.
- Vilkkonen, Eero (1970). Hallintotoiminnan mitättömyydestä. Lakimiesliiton julkaisuja A-sarja Nro 89. Vammala: Lakimiesliiton kustannus.
- Virta, Sirpa (1998). Poliisi ja turvayhteiskunta: Lähipoliisi turvallisuusstrategiana. Poliisiammattikorkeakoulun tutkimuksia 1/1998. Helsinki: Edita.
- Virta, Sirpa (2001). Poliisi, turvallisuusyhteistyö ja turvallisuusverkostot. Tampereen yliopisto. Hallintotieteen laitos. Turvallisuushallinto. Tampere: Tampereen yliopisto.

- Virta, Sirpa (2006). Turvallisuustieto ja poliisin muuttuva rooli. Teoksessa Tieto – mahdollisuus vai turva?, 110–121. Toim. Rantala, Kati & Sirpa Virta. Poliisiammattikorkeakoulun tiedotteita 47. Helsinki: Poliisiammattikorkeakoulu.
- Virtanen, Petri & Jari Stenvall (2010). Julkinen johtaminen. Tallinna: Tietosanoma Oy.
- Virtanen, Petri & Mikko Wennberg (2007). Prosessijohtaminen julkishallinnossa. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Voutilainen, Tomi (2006). Hyvä sähköinen hallinto. Helsinki: Edita Prima Oy.
- Wuori, Matti (2003). Turmiollista turvallisuutta. Oikeus 4, 397–411.
- Vuoripuro, Jari (2007). Suurten yleisötilaisuuksien turvallisuusopas. Tampere: Suomen Pelastusalan Keskusjärjestö.
- Välimäki, Mikko (2005). Julkisen hallintotehtävän siirtäminen yksityiselle. Esimerkkinä yksityiset turvallisuuspalvelut. Julkaisematon julkisoikeuden pro gradu –tutkielma. Vaasan yliopisto. Hallintotieteiden tiedekunta. Julkisoikeuden ja sosiologian laitos.
- Yeung, Anne Birgitta (2002). Vapaaehtoistoiminta osana kansalaisyhteiskuntaa – ihanteita vai todellisuutta? Tutkimus suomalaisten asennoitumisesta ja osallistumisesta vapaaehtoistoimintaa. Helsinki: Sosiaali- ja terveysjärjestöjen yhteistyöyhdistys YTY ry.
- Yhdistyksen hyvä hallinto (2008). Toim. Perälä, Johanna, Sirpa Juutinen, Mikko Lilja, Göran Lindgren, Mikko Reinikainen & Maj-Lis Steiner. Juva: WSOYpro.
- Yritysoikeus (1998). Toim. Ohvo, Sirkku, Pekka Hulkko, Heikki Hyvärinen & Kaija Varjola–Vahvelainen. Porvoo: WSOY.

Ämmälä, Tuula (2006). Suomen kuluttajaoikeus. Jyväskylä: Talentum Media Oy.

Virallislähteet

Euroopan neuvoston suositus No. R (93) 7. Recommendation No. R (93) 7 of the Committee of Ministers to member states on privatiozation of public undertakings and activies.

Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 376, 27.12.2006.

Euroopan unionin virallinen lehti N:o L 97, 9.4.2008.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 10, 19.1.1967.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 109, 26.4.1983.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 210, 7.8.1985.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o L 204, 22.6.1998.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o C 364. 18.12.2000.

Euroopan yhteisöjen virallinen lehti N:o C 17. 19.1.2001.

HaVL 11/2004 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvon-

nasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

HaVL 26/2008 vp. Hallintovaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta.

HaVM 33/1998 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi järjestyksenvalvojiksi.

HaVM 28/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

HE 8/1977 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuluttajalainsäädännöksi.

HE 119/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle tuotevastuulaiksi.

HE 360/1992 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuluttajansuojalain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 129/1997 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodon ja muiden perustuslakien muuttamisesta kahden apulaisoikeusasiamiehen järjestelmään siirtymiseksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 64/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle yhdistyslaiksi sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 3/1999 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi turvatarkastuksista tuomioistuinissa.

HE 69/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 240/2001 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 28 luvun sekä pakkokeinolain 1 luvun 1 §:n ja 5 luvun 10 §:n muuttamisesta.

HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 265/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi järjestyksenvalvojista annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 266/2004 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 90/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin säilyttämien henkilöiden kohtelusta sekä laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 138/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Ilmailulaitoksesta, Ilmailuhallinnosta ja lentoliikenteen valvontamaksusta sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 139/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmailulaiksi.

HE 167/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi joukkoliikenteen tarkastusmaksusta annetun lain, rikoslain 17 luvun 6 §:n ja järjestyksenvalvojista annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 72/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyvistä laeista.

HE 104/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Tieteellisten seurain valtuuskunnasta.

HE 224/2006 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta annetun lain muuttamisesta.

HE 54/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi kuluttajaneuvonnasta sekä Kuluttajavirastosta annetun lain 1 §:n ja Ahvenanmaan itsehallintolain 30 §:n muuttamisesta.

HE 58/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin hallinnosta annetun lain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 145/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Ilmailulaitoksen muuttamisesta osakeyhtiöksi.

HE 239/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi järjestyslain 22 §:n, järjestyksenvalvojista annetun lain ja yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun alin muuttamisesta.

HE 223/2010 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle pysäköinninvalvontaa koskevan lain säädännön uudistamiseksi.

Ilmailulaitoksen päätös turvatarkastuskoulutuksesta 17.12.1999. Ilmailulaitoksen normisarja nro 3/1999 SEC 4.

Komiteanmietintö 1992:3. Perusoikeusjärjestelmän merkityksestä kokonaisuutena perusoikeusrajoitusten kannalta.

Komiteanmietintö 1993:33. Kunnalliskomitean mietintö. Kuntalaki.

Kuluttajaviraston ohjeet ohjelmapalveluiden turvallisuuden edistämiseksi. Kuluttajaviraston ohjeita Dnro 2003/52/1025. Kuluttajaviraston julkaisusarja 9/2003.

LaVM 42/2010 vp. Lakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

Luonnos 9.4.2009 hallituksen esitykseksi Eduskunnalle järjestyslain 22 ja 23 §:n muuttamiseksi ja eräksi yksityisistä turvallisuuspalveluista annetun lain sekä järjestyksenvalvojista annetun lain muutoksiksi.

Opetushallituksen määräys turvallisuusalan perustutkinnosta 12.2.2001 Dnro 4/011/2001.

Opetushallituksen määräys turvallisuusvalvojan erikoisammattitutkinnon perusteista 7.5.2003 Dnro 21/011/2003.

Opetusministeriön asetus ammatillisista perustutkinnoista 1.3.2001/216.

PeVL 1/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi turvatarkastuksista lentoliikenteessä.

PeVL 15/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 40/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys 192/1996 vp.

PeVL 47/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle. Hallituksen esitys telemarkkina-laiksi ja laiksi telehallinnosta annetun lain muuttamiseksi.

PeVL 35/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys ampuma-ase-laiksi ja laiksi poliisilain 23 §:n sekä laiksi poliisin henkilökästä annettun lain 19 ja 20 §:n muuttamisesta.

PeVL 35/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys perintätoiminnan luvanvaraisuudesta.

PeVL 44/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi järjestyksenalvoista ja eräksi siihen liittyyksi laeiksi.

PeVL 2/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi turvatarkastuksista tuomioistuinissa.

PeVL 23/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys arpajaislaiksi ja eräksi siihen liittyyksi laeiksi.

PeVL 24/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys etsintä- ja pelastuspalvelua merellä koskevan vuoden 1979 kansainvälisen yleissopimuksen muutosten hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä meripelastuslaiksi ja eräksi siihen liittyyksi laeiksi.

PeVL 28/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys yksityisiksi turvallisuuspalveluiksi ja eräksi siihen liittyyksi laeiksi.

PeVL 2/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikennevaliokunnalle. Hallituksen esitys laeiksi sähköisistä allekirjoituksista ja viestintähallinnosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi turvallisuuden edistämistä yleisillä paikoilla koskevien säännösten uudistamiseksi.

PeVL 16/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys ihmishengen turvallisuudesta merellä vuonna 1974 tehdyn kansainvälisen yleissopimuksen liitteen muutosten sekä alusten ja satamarakenteiden kansainvälisen turvasäännösten hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimukseen liitteen muutosten lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, eräiden alusten ja niitä palvelevien satamarakenteiden turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta, alusrekisterilain muuttamisesta ja rajavartiolaitoksesta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 38/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys Metsähallituksesta.

PeVL 39/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto sivistysvaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta.

PeVL 44/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi radiolain muuttamisesta.

PeVL 11/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 28/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi ortodoksisesta kirkosta.

PeVL 18/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle. Hallituksen esitys siviilipalveluslaiksi eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 28/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto talousvaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi Finanssivalvonnasta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 3/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi väestötietojärjestelmäksi ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista.

PeVL 16/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto liikenne- ja viestintävaliokunnalle. Hallituksen esitys laiksi vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä alikirjoituksista sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 57/2010 vp. Hallituksen esitys pysäköinninvalvontaa koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä 309/1993 vp perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVM 13/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys kokoontumislainsäädännön laiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

PTK 167/2010 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 8.3.2011.

Sisäasiainministeriön asetus järjestyksenvalvojaksi hyväksymisestä sekä järjestyksenvalvojakoulutuksesta 28.2.2007/209.

Sisäasiainministeriön asetus kunnan palokunnan sivutoimiseen ja sopimuspalo- ja sammutus- ja pelastustyöhön osallistuvan henkilöstön koulutusvaatimuksista 23.10.2001/873.

Sisäasiainministeriön asetus vartioimisliikkeen vastaavan hoitajan ja vartijan koulutuksesta 6.9.2002/780.

SM 133:00/2008. Yksityistä turvallisuusalaa koskevan lainsäädäntöhankkeen asettaminen.

SM–2003–01264/YR–2. Vartioimisliikkeen toimipaikan tarkastusohje.

SM–2006–01324–Tu–42. Poliisissa suoritettava laillisuusvalvonta.

SM2008/787. Sisäisen tarkastuksen ohjesääntö.

Vartiointialan työehtosopimus 1.3.2008–31.3.2010. Palvelualojen toimialaliitto.
Saattavissa 29.5.2010: <http://www.finlex.fi/data/tes/stes1022-TT125var0803.pdf>

YmVL 8/1992 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto lakivaliokunnalle.

Eduskunnan oikeusasiamies

AOA 1.4.2003. Dnro 1280/4/00. Jäärata-ajojen järjestäminen.

AOA 18.12.2003. Dnro 2865/2/00. Päätös putkakuolemien tutkintaa ja vapautensa menettäneiden valvontaa koskevassa asiassa.

AOA 9.6.2005. Dnro 1445/4/03. Poliisilain 20 §:n soveltaminen.

AOA 13.9.2006. Dnro 3492/4/04. Satamien turvatarkastusten valvonnassa ja sääntelyssä puutteita.

AOA 10.2.2009. Dnro 1450/2/07. Säilöönottoyksikön valvonta hoidettu vastoin lakia.

AOA 3.3.2009. Dnro 3082/2/07. Kunnallista pysäköinninvalvontaa voi hoitaa vain kunnallinen viranhaltija.

AOA 8.6.2009. Dnrot 1242/4/07, 1447/2/07 ja 1223/2/08. Lentoaseman turvatarkastuksessa otettava huomioon perustuslain vaatimukset yksityisyyden suojasta ja julkisen vallan käytöstä.

AOA 30.9.2009. Dnro 1640/4/08. Putkavartioinnin ulkoistaminen yksityiselle vartiointiliikkeelle on kyseenalaista.

AOA 29.10.2009. Dnro 2232/4/07. Vankeinhoitolaitoksen puhelinvälityksen ulkoistaminen.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2000.

Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus 2006.

EOA 3.3.2007. Dnro 3285/4/04. Päähtyneen ja häiritsevästi käyttäytyneen potilaan eristäminen ja omaisuuden haltuunotto terveyskeskuksessa.

EOA 31.1.2008. Dnro 1147/2/04. Päähtyneen hoidon tarpeesta päättäminen on lääkärin eikä poliisin tehtävä.

EOAK 4.3.2010. Dnro 711/2/09. Päätös julkisen vallan käytöstä kunnallisessa terveydenhuollossa.

Oikeustapaukset

Tapaus 194/94 komissio v. Belgia (1996) ECR I 2201

Tapaus 114/97 komissio v. Espanja (1998) ECR I 6717

Tapaus 355/98 komissio v. Belgia (2000) ECR I 1221

Tapaus 283/99 komissio v. Italia (2001) ECR I 4363.

EIT tapaus Plattform ”Ärzte for das Leben” (21.6.1988 A 139)

EIT tapaus Ceyhan Demir and others v. Turkki (13.1.2005)

EIT tapaus Öcalan v. Turkki (12.5.2005 suuri jaosto)

KKO 2004:75 (FINLEX)
KKO 2005:136 (FINLEX)
KKO 2008: 78 (FINLEX)
KKO 2010:23 (FINLEX)

Helsingin HAO 19.9.2007 07/1242/2 (FINLEX)
Helsingin HAO 30.11.2007 07/1721/2 (FINLEX)
Vaasan HAO 2.4.2007 07/175/2

Kuluttajariitalautakunta

KRIL 3137/39/06. 28.2.2008.

Kuluttajavalituslautakunta

KVAL 02/36/3436. 18.6.2004.
KVAL 04/39/1009. 10.7.2007.
KVAL 1204/39/05. 17.4.2007.
KVAL 1285/39/05. 18.4.2007.
KVAL 04/39/118. 11.7.2007.